



First Session of the
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et
constitutionnelles**

Chairman:

The Honourable RICHARD A. DONAHOE

Président:

L'honorable RICHARD A. DONAHOE

Tuesday, November 20, 1979

Le mardi 20 novembre 1979

Issue No. 1

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

Fascicule n° 1

Complete Proceedings on

Seul et unique fascicule sur le

Bill S-10 intituled: "An Act to confirm the authority
of the Federal District Commission
to have acquired certain lands".

Bill S-10 intitulé: «Loi confirmant le pouvoir
d'acquisition de la Commission du district fédéral
sur certains immeubles».

REPORT OF THE COMMITTEE

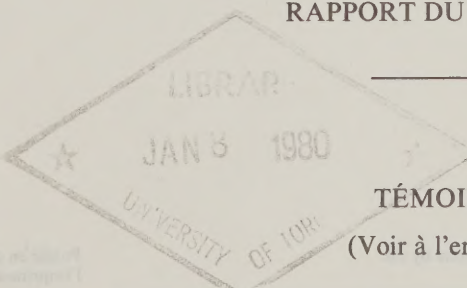
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Richard A. Donahoe, *Chairman*

The Honourable Royce Frith, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

* *Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Richard A. Donahoe

Vice-président: L'honorable Royce Frith

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

* *Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, November 15, 1979:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Choquette, seconded by the Honourable Senator Smith (*Colchester*), for the second reading of the Bill S-10, intituled: "An Act to confirm the authority of the Federal District Commission to have acquired certain lands".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Choquette moved, seconded by the Honourable Senator Fournier (*Madawaska-Restigouche*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 novembre 1979:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Choquette, appuyé par l'honorable sénateur Smith (*Colchester*), tendant à la deuxième lecture du Bill S-10, intitulé: «Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Commission du district fédéral sur certains immeubles».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Choquette propose, appuyé par l'honorable sénateur Fournier (*Madawaska-Restigouche*), que le bill soit déféré aux affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1979

(2)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:05 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Croll, Deschatelets, Donahoe, Frith, Lapointe, Neiman, Nurgitz and Yuzyk. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Choquette.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee examined Bill S-10 intituled: "An Act to confirm the authority of the Federal District Commission to have acquired certain lands".

Witness: Mr. Germain J. Labonté, Director, Legal Services, National Capital Commission.

The witness answered questions.

On Motion of the Honourable Senator Frith it was Resolved to report the Bill without amendment.

At 2:10 p.m. the Committee proceeded to consider other business.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1979

(2)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (président).

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Croll, Deschatelets, Donahoe, Frith, Lapointe, Neiman, Nurgitz et Yuzyk. (9)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Choquette.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le Bill S-10, intitulé: «Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Commission du district fédéral sur certains immeubles».

Témoin: M. Germain J. Labonté, directeur du contentieux, Commission de la Capitale nationale.

Le témoin répond aux questions.

Sur la motion de l'honorable sénateur Frith, il est décidé de faire rapport du Bill sans amendement.

A 14 h 10, le Comité entreprend l'étude d'autres questions.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, November 20, 1979

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill S-10, intituled: "An Act to confirm the authority of the Federal District Commission to have acquired certain lands", has, in obedience to the order of reference of Thursday, November 15, 1979, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Richard A. Donahoe,
Chairman.

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 20 novembre 1979

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déferé le bill S-10, intitulé: «Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Commission du district fédéral sur certains immeubles», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 15 novembre 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,
Richard A. Donahoe.

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 20, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-10, to confirm the authority of the Federal District Commission to have acquired certain lands, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard A. Donahoe (*Chairman*) in the Chair.

Senator Choquette: Mr. Chairman, with you permission I should like to say a few words.

The Chairman: Please proceed.

Senator Choquette: With your consent and with the consent of the members of this committee, I should like this uncomplicated bill, Bill S-10, to be dealt with first. The matter should only take about five minutes.

In a few words, the Federal District Commission, way back in 1954, purchased some land in the city of Hull. They should have had the consent of the Governor in Council but, for some reason unknown to me, this procedure was not followed, and when the last purchaser of this piece of land made a search of the title the notary discovered that there was a flaw in the title.

This matter could be remedied by court action or by asking the heirs of the former proprietor to give a new title, but this would take some considerable time. The shortest way of dealing with this matter would be to pass an order in council at this time. Then it can be given third reading in the Senate and sent to the other place for their consent.

We have with us today, representing the National Capital Commission, Mr. Labonté. He would have been questioned by Senator Lafond who was interested in this case because the property concerned is almost in his backyard. However, Senator Lafond has informed me that he has no questions to ask this witness. He has told me that I have already supplied him with the answer to the question that he would have asked, namely, the exact location of the land. Within a few hours of Senator Lafond's request to me, I gave him a sketch and also a map of the area. He said in the Senate the other day that he was completely satisfied and that he would have nothing further to add. He stated that he was as anxious as everyone else that this bill go through rapidly.

That is my position today, and if anyone wishes to ask questions of Mr. Labonté, I am sure he will be able to answer any questions that may be asked.

The Chairman: Thank you, Senator Choquette.

Honourable senators, the notice for this meeting was originally given for consideration of Bill S-8, and the Minister of Justice was to appear before us as a witness. However, Senator Choquette asked that Bill S-10 be given consideration this afternoon, if possible. I assured him that we would be pleased to deal with this bill if we could do so without interfering with the schedule of the Minister of Justice. As yet the Minister of Justice has not arrived, and so we have a few moments, if you desire, to proceed with the consideration of Bill S-10. What is your pleasure?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le Bill S-10, Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Commission du district fédéral sur certains immeubles, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Richard A. Donahoe (*président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Choquette: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais dire quelques mots.

Le président: Je vous en prie.

Le sénateur Choquette: Avec votre assentiment et celui des membres du Comité, j'aimerais que nous traitions d'abord du Bill S-10, qui est très simple. Il nous faudra environ cinq minutes seulement.

Brièvement, la Commission du district fédéral a acheté, en 1954, des terrains situés dans la ville de Hull. Elle aurait dû avoir l'assentiment du gouverneur en conseil mais, pour des raisons que j'ignore, elle n'a pas respecté cette procédure. Lorsque le dernier acheteur du terrain en a cherché le titre de propriété, son notaire a découvert qu'il y avait erreur.

La question pourrait être résolue par décision judiciaire, ou en demandant à la succession de l'ancien propriétaire d'émettre un nouveau titre, ce qui demanderait toutefois beaucoup de temps. Le chemin le plus court consisterait à adopter un décret en conseil, qu'on pourrait adopter en troisième lecture au Sénat, puis soumettre à l'assentiment de l'autre endroit.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. Labonté, qui représente la Commission de la Capitale nationale. Il aurait été interrogé par le sénateur Lafond, qui s'intéresse à cette affaire parce que la propriété en cause est située derrière chez lui. Toutefois, le sénateur Lafond m'a informé qu'il n'avait plus de questions à poser à ce témoin, car je lui en ai fourni les réponses. Il voulait connaître l'emplacement exact de ce terrain. Quelques heures après qu'il me l'eut demandé, je lui ai fourni un croquis ainsi qu'une carte de la zone. Il a dit l'autre jour au Sénat, qu'il était tout à fait satisfait, et n'aurait rien à ajouter. Il a ajouté qu'il avait tout aussi hâte que quiconque que ce projet de loi soit expédié rapidement.

Voilà ma position aujourd'hui, et si quelqu'un veut poser des questions à M. Labonté, je suis sûr qu'il pourra y répondre.

Le président: Merci, sénateur Choquette.

Honorables sénateurs, l'avis de convocation de la présente réunion portait examen du Bill S-28, le ministre de la Justice devant comparaître devant nous comme témoin. Toutefois, le sénateur Choquette a demandé qu'on examine aussi cet après-midi le Bill S-10, dans la mesure du possible. Je l'ai assuré que nous serions heureux de le faire si cela ne dérangerait pas l'horaire du ministre de la Justice. Comme ce dernier n'est pas encore arrivé, et que nous avons quelques instants, si vous le désirez, nous procéderons à l'étude du Bill S-10. Accepté?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.

Senator Frith: I have a question regarding this bill.

The Chairman: Mr. Labonté is here, if you have a question.

Senator Frith: My question is one to which I think I already know the answer, but I just want to be sure for the record. I should like to be sure that the solicitor for Hydro Quebec is aware of this bill, and that the bill is, as I understand it, in answer to a requisition on title, and that the requisition will be fully answered by this bill exactly as worded.

Mr. Germain J. Labonté, Director, Legal Services, National Capital Commission: That is my understanding, sir, yes.

Senator Frith: That is all. I move that the bill be reported without amendment.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Frith: I should just like to add that I thought the presentation of the bill that Senator Choquette made in the chamber, and which I re-read before coming to this meeting, was just excellent. It was clear, lucid, presented alternatives, and made it very easy for us to put our minds to the bill and deal with it expeditiously. I congratulate him.

Senator Choquette: Thank you, Senator Frith.

The Chairman: It was so clear, senator, that I did not even re-read it.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[Traduction]

Des voix: Accepté.

Le sénateur Frith: J'aurais une question concernant le présent projet de loi.

Le président: M. Labonté est ici pour répondre à vos questions.

Le sénateur Frith: Je pense en connaître déjà la réponse, mais je voudrais simplement m'en assurer, aux fins d'inscription au compte rendu des délibérations. J'aimerais m'assurer que l'avocat de l'Hydro-Québec est au courant du projet de loi; ensuite, que ce projet de loi est bel et bien une réponse à une demande de titre qu'il règlera par sa formulation actuelle.

M. Germain J. Labonté, directeur, Services juridiques, Commission de la Capitale nationale: C'est ce que je crois comprendre, monsieur.

Le sénateur Frith: C'est tout. Je propose que le projet de loi soit rapporté sans amendement.

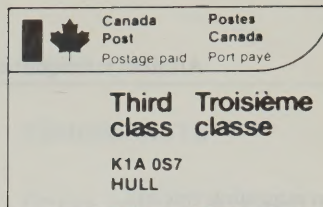
Des voix: Accepté.

Le sénateur Frith: J'aimerais simplement ajouter qu'à mon avis, la présentation du projet de loi qu'a faite au Sénat le sénateur Choquette, et dont j'ai relu le texte avant de venir cet après-midi, était franchement excellente. Il a présenté les solutions possibles de façon claire et lucide, ce qui nous rendait très facile la tâche consistant à examiner le projet de loi et à l'expédier. Je le félicite.

Le sénateur Choquette: Merci, sénateur Frith.

Le président: C'était tellement clair, sénateur, que je ne l'ai même pas relu.

Le Comité entreprit l'étude d'autres questions.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Germain J. Labonté, Director, Legal Services, National
Capital Commission.

M^c Germain J. Labonté, directeur du contentieux, Commis-
sion de la Capitale nationale.



First Session of the
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la
trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable RICHARD A. DONAHOE

Président:

L'honorable RICHARD A. DONAHOE

Tuesday, November 20, 1979

Le mardi 20 novembre 1979

Issue No. 2 **DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL**

Fascicule n° 2

First Proceedings on

Bill S-8 intituled: "An Act respecting
fugitive offenders in Canada"

Premier fascicule sur le

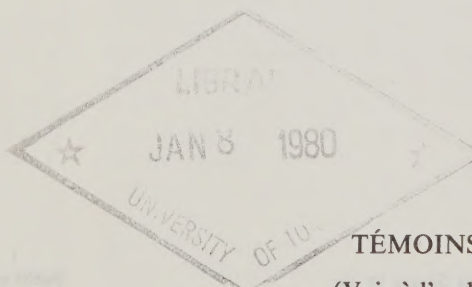
Bill S-8 intitulé: «Loi concernant les
criminels en fuite réfugiés au Canada»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Richard A. Donahoe, *Chairman*

The Honourable Royce Frith, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

* *Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Richard A. Donahoe

Vice-président: L'honorable Royce Frith

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

* *Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
November 8, 1979:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Flynn, P.C., seconded by the Honourable Senator Murray, for the second reading of the Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Murray, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 novembre 1979:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Flynn, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Murray, tendant à la deuxième lecture du Bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada»,

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 20, 1979

(3)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2:10 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Croll, Deschatelets, Donahoe, Frith, Lapointe, Macquarrie, Neiman, Nurgitz and Yuzyk. (10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Bell.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee considered Bill S-8 intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

Appearing: The Honourable Senator Jacques Flynn, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice: Mr. Eugene G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section; Mr. François B. Côté, Counsel, Criminal Prosecutions Section.

The Minister made a statement and he and the witnesses answered questions.

After discussion, it was agreed that certain points raised by members of the Committee will be reviewed by the Minister and by officials of his department. The Minister agreed to appear before the Committee at a later date to explain his findings and, if he deems it advisable, will recommend to the Committee certain amendments to the Bill.

At 3:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 NOVEMBRE 1979

(3)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 10, sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (président).

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Croll, Deschatelets, Donahoe, Frith, Lapointe, Macquarrie, Neiman, Nurgitz et Yuzyk.

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Bell.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité étudie le Bill S-8 intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Comparaît: L'honorable sénateur Jacques Flynn, C.P., Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: Du ministère de la Justice: M. Eugene G. Ewaschuk, c.r., directeur de la Section des modifications au droit pénal; M. François B. Côté, conseiller juridique, Section des poursuites criminelles.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide du témoin.

Après discussion, il est convenu que certains points soulevés par les membres du Comité seront examinés par le ministre et par les hauts fonctionnaires de son ministère. Le ministre a convenu de comparaître devant le Comité à une date ultérieure pour expliquer ses constatations et, s'il le juge souhaitable, recommandera au Comité certains amendements au Bill.

A 15 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 20, 1979

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, respecting fugitive offenders in Canada, met this day at 2.15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard A. Donahoe (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Now we turn to the consideration of Bill S-8, an act respecting fugitive offenders in Canada. I see that the Minister of Justice is here. If he joins us at the head of the table, I am sure that he will make an admirable target for any questions you may care to deliver. I should also tell you that just in case he gets out of his depth, he has brought along some reinforcements! Present with the Minister of Justice are Mr. Eugene Ewaschuk, Q.C., Director of the Criminal Law Amendments Section, Department of Justice; and Mr. François Côté, of the Department of Justice. Both gentlemen are available to answer questions independently or in support of the minister.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I have a short text here by way of introductory remarks which I should like to read, if it pleases the committee.

The fugitive offenders bill is now before us for the third time, although I am quite pleased to say, for the first time under my sponsorship.

I am sure I am not telling you something new when I say that the Fugitive Offenders Act, which applies to the exchange of fugitive offenders between Commonwealth countries that recognize the Queen, was first passed in 1882 and has remained unchanged since that time, notwithstanding dramatic changes in transportation, international mobility, and criminal sophistication. I am referring to the Commonwealth as it was in the Empire.

Part of the present problem in the application of this legislation is the fact that approximately only 14 Commonwealth countries still recognize the Queen as their head of state, with the result that Canada has no extradition scheme with other Commonwealth countries that do not. Consequently, in 1966 Commonwealth countries met and concluded a scheme to deal with the extradition of offenders between themselves, incorporating in that scheme modern principles and practices of extradition. This proposed legislation is an attempt to convert that scheme into legislation as part of Canada's Commonwealth obligations.

There has been one major change since the bill's last appearance in this committee. Clause 18 relating to capital punishment adopts the first bill's proposal with the significant and important change that the discretion not to return a fugitive offender in certain circumstances is vested in the Cabinet, and not in the Minister of Justice. Mr. Lang, then Minister of Justice, proposed a different version in the second bill. In that bill, clause 18 would have empowered the Minister

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 novembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été déféré le bill S-8, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada, se réunit aujourd'hui à 14 h 15 afin d'étudier le projet de loi.

Le sénateur Richard A. Donahoe (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous passons maintenant à l'étude du bill S-8, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada. Je vois que le ministre de la Justice est parmi nous. Je suis convaincu que s'il vient nous rejoindre à la table, il sera la cible toute désignée pour les questions que vous voudrez bien lui poser. Je devrais également vous prévenir qu'au cas où il serait à bout de ressource, il s'est assuré quelques renforts! Nous retrouvons aux côtés du ministre de la Justice M. Eugène Ewaschuk, C.R., directeur de la Section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice ainsi que M. François Côté du Ministère de la Justice. Ces deux messieurs sont disposés à répondre à vos questions que ce soit à titre personnel ou pour venir en aide au ministre.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'ai ici un court texte que j'aimerais lire en guise de déclaration préliminaire, si cela plaît au comité.

Le projet de loi concernant les criminels en fuite nous est soumis pour la troisième fois, bien que je sois très heureux de dire, pour la première fois, avec mon parrainage.

Je suis convaincu que je ne vous apprends rien en vous disant que la Loi concernant les criminels en fuite, qui prévoit l'échange de criminels en fuite entre les pays du Commonwealth qui reconnaissent la Reine, a été adoptée pour la première fois en 1882 et n'a jamais subi de modifications depuis, malgré les changements importants qui sont survenus dans le domaine du transport, dans la mobilité internationale et dans le raffinement des méthodes criminelles. Je veux parler du Commonwealth tel qu'il était sous l'Empire.

Une partie du problème que pose aujourd'hui l'application de la présente mesure législative réside dans le fait qu'à l'heure actuelle quelque 14 pays seulement du Commonwealth reconnaissent la Reine comme leur chef d'État, le Canada n'ayant par conséquent aucune procédure d'extradition avec les autres pays du Commonwealth. En 1966, les pays du Commonwealth se sont donc réunis pour mettre au point un plan, fondé sur les principes et méthodes les plus modernes, pour régler mutuellement les cas d'extradition de criminels. Ce projet de loi a pour objet de donner à ce plan une portée législative, conformément aux obligations du Canada en tant que pays membre du Commonwealth.

On note un changement important dans le nouveau projet de loi. L'article 18 se rapportant à la peine capitale adopte la proposition du premier projet de loi à cette différence près que c'est le Cabinet et non le ministre de la Justice qui a le droit de décider de refuser l'extradition d'un criminel fugitif. Le ministre de la Justice d'alors, M. Lang, avait proposé une version différente dans le second projet de loi. Dans ce projet de loi, l'article 18 aurait permis au ministre de la Justice de refuser

[Text]

of Justice to refuse to surrender a fugitive offender where it appeared to him that the fugitive offender would be likely "to suffer an excessively severe or inhumane punishment". That provision, however, is not a standard clause of extradition treaties and its difficulty is that it would give the Minister of Justice the undue power and responsibility to review the laws of each foreign country requesting extradition.

That provision seemed merely a weak attempt to mask the capital punishment provision which had previously encountered difficulty here and in the other place. As well as infringing sovereignty, that provision would have involved fanciful speculation as to whether the fugitive offender would be likely to suffer such punishment. I, for one, do not want that power or responsibility. There are other sufficient safeguards relating to offences of a political character, race, religion, sex, nationality or political opinion in the bill without the need of that provision.

By contrast, my proposal is a standard extradition clause which has been devised to prevent situations of imposing death for offences for which the surrendering country does not impose capital punishment is for example, in respect of rape, extortion or armed robbery. That awesome responsibility would be made collective and would reside in cabinet which would have to decide whether or not to surrender a fugitive where the offence is punishable by death and the requesting country will not give an undertaking not to impose that punishment. This responsibility should not reside in one person, even if he is as responsible a person as the present Minister of Justice!

A question has been raised as to what is meant by an offence of a political character. The bill does not purport to define what is an offence of a political character but provides a partial negative definition as to what such an offence is not. In other words, it does not include offences related to internationally protected persons, their families, their official premises, private accommodation, means of transportation and airplane hi-jacking offences. The reference to internationally protected persons has been revised to make it more understandable.

It was also felt that the courts have provided adequate and flexible definitions of what in fact constitute offences of a political character. Since political crimes such as treason, espionage and sabotage are not extraditable, the existence of a political motive or purpose is a necessary feature to characterize an offence as one of a political character as long as the political motive or purpose exists in the absence of personal vengeance.

Another question has been raised as to bail. It must be kept in mind that the Criminal Code (s. 457(5.1(b))) already applies a reverse onus on an accused to justify his release if he is not ordinarily resident in Canada. In my proposal, clause 8(3) would require the judge to consider the length of time the person has resided in Canada in deciding whether or not to grant bail. Some judges have ruled there is no power at present to set bail for the fugitive offender. It must also be noted that Canada has international obligations to honour in these circumstances.

[Traduction]

l'extradition d'un criminel fugitif lorsqu'il lui aurait semblé que le criminel fugitif aurait probablement souffert d'une peine excessive ou inhumaine. Cependant, cette prescription n'est pas une clause habituelle des traités d'extradition et elle aurait conféré au ministre de la Justice le pouvoir et la responsabilité immenses de réviser les lois de chaque pays demandant l'extradition.

Cette prescription m'a simplement semblé être une faible tentative de masquer celle de la peine capitale qui avait été critiquée ici et à la Chambre des communes. En plus de porter atteinte à la souveraineté, cette disposition aurait impliqué des spéculations fantaisistes sur les possibilités qu'avait le criminel fugitif de purger une peine de ce genre. Personnellement, je ne veux pas de cette responsabilité. Le projet de loi comporte suffisamment de protections se rapportant aux infractions de nature politique en raison de la race, de la religion, du sexe, de la nationalité ou des opinions politiques du criminel. Nous n'avons pas à y ajouter cette disposition.

Ma proposition, par contraste, est une clause normale d'extradition qui a été conçue de façon à empêcher l'imposition de la peine de mort pour des infractions à l'égard desquelles le pays d'extradition n'impose pas cette peine; par exemple, dans les cas de viol, d'extorsion ou de vol à main armée. Cette immense responsabilité devient collective et elle revient au cabinet qui doit décider de l'extradition d'un criminel fugitif lorsque l'infraction est punissable de mort et que le pays demandeur ne s'engage pas à ne pas imposer cette peine. Cette responsabilité ne doit pas reposer sur une seule personne, même si elle est aussi responsable que l'actuel ministre de la Justice!

On a demandé ce qu'on entend par infraction de nature politique. Le projet de loi ne cherche pas à définir ce qu'est une infraction de nature politique, mais il définit en partie ce que cette infraction n'est pas. Autrement dit, le projet de loi ne comprend pas les infractions se rapportant aux personnes jouissant d'une protection internationale, à leur famille, à leurs locaux officiels, à leur résidence, aux moyens de transport qu'ils empruntent et aux détournements d'avion. La référence faite aux personnes jouissant d'une protection internationale a été révisée pour la rendre plus claire.

Nous avons également pensé que les tribunaux ont défini adéquatement ce qui, en fait, constitue une infraction de nature politique. Puisque les crimes politiques tels que la trahison, l'espionnage et le sabotage, ne donnent pas lieu à extradition, l'existence d'un motif ou but politique est une caractéristique nécessaire d'une infraction de nature politique, dans la mesure où ce motif ou but existe sans motif de vengeance personnelle.

On a également soulevé une question quant aux libérations sous caution. On ne doit pas oublier que le Code criminel (article 457(5.1(b))) force déjà l'accusé à justifier sa libération s'il ne réside pas ordinairement au Canada. Dans ma proposition, l'article 8(3) demande au juge de considérer la durée de résidence du criminel au Canada avant de permettre sa libération sous caution. Certains juges ont statué qu'ils ne sont pas autorisés, à l'heure actuelle, à fixer une caution pour le criminel fugitif. On ne doit pas oublier non plus que le Canada doit honorer certaines obligations internationales dans ces cas.

[Text]

As a final matter, I would like to mention the title of the proposed act. I agree with Senator Neiman's helpful comment that the title of the bill is somewhat quaint and perhaps misleading. I therefore propose to amend it to be called, if she agrees, "The Commonwealth Extradition Act" in contradistinction to its counterpart which is simply the "Extradition Act."

I am at your disposal, with the help and support of my officials.

Senator Neiman: I think the minister's explanation today helped considerably to clarify some of the questions I had in mind with respect to the bill. I have re-read all the previous testimony in *Hansard* on this. I can see that there are several confusing clauses for many people, some of which have been changed as each version of the bill came through, and I think we have finally ended up with the best version of the bill we could have, particularly as regards clause 18. I think the change to vest the responsibility in the Governor in Council is an extremely important one, and I do agree that going back to using the provision on the death penalty also probably makes it a great deal easier to administer.

I know that we have talked about this act, in one form or another, being in existence since 1882 without any substantive changes. I did look at R.S.C. 1970 and I see that it was redrawn at some point, I think, to incorporate the definitions of modern jurisdictions and recognize the provinces, et cetera, as they came into being. I wonder if we could just be advised if there were in fact any other substantive or substantial changes from the original act to which we seem to refer back.

Senator Flynn: Not that I know of, no.

Senator Neiman: Now, with respect to the schedule of returnable offences, is this list of offences really the list that had been compiled by agreement with the Commonwealth countries at that conference in 1966, or have we added some offences of our own that are not necessarily the same as those of other countries?

Mr. Côté: The schedule—and I refer to Schedule I of the Fugitive Offenders Bill and the comparable one in the Extradition Act—comes from an aggregate of many extradition treaties and also the description of returnable offences that was annexed to the 1966 scheme for the rendition of criminals, of fugitive offenders. When I say it is an aggregate of all these lists of offences, five or six years ago Canada started renegotiating certain extradition treaties and, of course, they had to be brought up to date especially in a schedule, so there was another list made then, and it is being expanded and changed as the years go by. But, basically, the list in Schedule I is always the same—murder, theft, rape. We had to add, for example, item 27 in the schedule which obviously did not exist in 1882. That concerns narcotics and drugs. This list is being revised or modified as we go along in negotiating new treaties. Basically, all these crimes are found in the annex of the 1966 scheme relating to the rendition of fugitive offenders, which was agreed to by the Ministers of Justice of the Commonwealth.

[Traduction]

Enfin, j'aimerais parler du titre du projet de loi. Je conviens avec le sénateur Neiman que le titre du projet de loi est quelque peu étrange et qu'il peut prêter à confusion. C'est pourquoi je propose de l'appeler plutôt, si elle est d'accord, la Loi sur l'extradition dans les pays du Commonwealth, ce qui établirait la différence avec la Loi sur l'extradition.

Je me tiens à votre disposition, aidé et appuyé par mes hauts fonctionnaires.

Le sénateur Neiman: Je crois que l'explication que nous a donnée le ministre aujourd'hui a clarifié considérablement certaines des questions que je désirais poser à propos du projet de loi. J'ai relu tous les témoignages précédents dans le *hansard* à ce sujet. Je note que de nombreuses personnes ne comprennent pas quelques articles, dont certains ont été changés à chaque nouvelle présentation du projet de loi; je considère que nous avons en main la meilleure version possible, particulièrement pour ce qui est de l'article 18. Je considère comme étant très important le changement de responsabilité qui passe au gouverneur en conseil. Je conviens également que dans cette disposition le critère de la peine de mort facilite probablement beaucoup l'administration de la loi.

Je sais que nous avons dit que ce projet de loi existe depuis 1882 et qu'il n'a reçu aucune modification substantielle. J'ai consulté les Statuts révisés de 1970 et j'ai constaté que la loi avait été modifiée pour y ajouter, je crois, les définitions de nouvelles compétences et reconnaître l'existence des provinces à mesure qu'elles ont été créées. Peut-être pourrait-on nous dire si d'autres modifications importantes ont été apportées au projet de loi initial et auquel nous semblons nous référer.

Le sénateur Flynn: A ma connaissance, il n'y en a pas eu.

Le sénateur Neiman: Pour ce qui est de l'annexe décrivant les infractions entraînant l'extradition, cette liste a-t-elle été dressée suite à la conférence de 1966, en accord avec les pays du Commonwealth, ou avons-nous ajouté certaines infractions qui ne sont pas forcément reconnues comme telles dans d'autres pays?

M. Côté: L'annexe I du projet de loi concernant les criminels en fuite et l'annexe correspondante de la Loi sur l'extradition découlent de nombreux traités d'extradition et de la description d'infractions entraînant l'extradition, qui a été annexée au texte de 1966 concernant les criminels extradés ou les criminels en fuite. Lorsque je dis qu'elle découle de ces listes d'infractions, il faut se rappeler qu'il y a cinq ou six ans, le Canada a commencé à renégocier certains traités d'extradition et évidemment, il a fallu mettre la liste à jour, en dresser une nouvelle et la modifier. Mais en principe, la liste de l'annexe I qui concerne les meurtres, les vols, les viols, etc., demeure la même. A titre d'exemple, il nous a fallu ajouter à l'annexe le paragraphe 27 qui n'avait pas sa raison d'être en 1882. Ce paragraphe concerne les stupéfiants et les drogues. Cette liste est revue ou modifiée à mesure que nous négocions de nouveaux traités. En principe, toutes ces infractions se retrouvent à l'annexe du texte de 1966 concernant l'extradition de criminels en fuite et qui a été ratifiée par les ministres de la Justice du Commonwealth.

[Text]

Senator Neiman: I am looking at Schedule I, paragraph 15, which relates, as an example, to offences against the law relating to perjury. That seems like one of the lesser offences within the Criminal Code. Would each Commonwealth country have that; and if it does not have it in its treaty with us would this paragraph apply only to our offenders? Does the treaty override the act or does the act override the treaty? Which way does it go?

Mr. Côté: With respect to the Fugitive Offenders Bill, it is not a prerequisite to any treaty. This is done between Commonwealth countries, and this is our treaty with the Commonwealth country. It has to be a crime in both Canada and the other Commonwealth country punishable by more than a year's imprisonment. Perjury is punishable by life imprisonment under our Criminal Code. If in another country it is punishable by only six months' imprisonment it would not apply.

Mr. E. G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice: You are right in the sense that in respect of the Extradition Act there are generally treaties. Section 3 of the Extradition Act specifically says the treaty can override the act. A provision has been in there, and we purported to make no changes with respect to that.

Senator Neiman: In fact, these bills can apply under another provision where we do not have a formal treaty with the country?

Mr. Ewaschuk: There can be an individual arrangement or agreement made. The change now is that the offences then extraditable can be within this schedule. The former Schedule III has been repealed, so the arrangement will be in relation to offences listed within the schedule at the back of the new Extradition Act, which is the very same list as is in what has been called the Commonwealth Extradition Act.

Senator Flynn: May I put a question to my official, Mr. Chairman?

The Chairman: Please feel free to do so, Mr. Minister.

Senator Flynn: In this list there is rape, which we are doing away with.

Mr. Ewaschuk: This precedes any possible amendments concerning rape. I think we can have a consequential amendment, if you want to call it that, whereby we can insert words such as "rape" or "aggravated sexual assault". We can change the schedule with consequential amendments.

Senator Flynn: When?

Mr. Ewaschuk: In the next bill. We cannot do it now, in anticipation; we can only do it afterwards.

Senator Buckwold: Paragraph 5 of Schedule I contains a list of horrendous crimes, finalized by bigamy. This crime is preceded by rape, indecent assault and incest. Realistically today, would bigamy be grounds for extradition, in your opinion, or would that be eliminated?

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Je songe par exemple au paragraphe 15 de l'annexe I qui concerne les infractions à la législation en matière de parjure. Dans le Code criminel, cette infraction n'est pas une des plus graves. Chaque pays du Commonwealth reconnaît-il cette infraction, et s'il n'a pas conclu de traité avec le Canada, le paragraphe s'applique-t-il uniquement à nos criminels? Le traité l'emporte-t-il sur la loi ou le contraire est-il vrai?

M. Côté: Le projet de loi sur les criminels en fuite ne sert de prémisses à aucun traité. Nous devons nous en remettre au traité qui nous lie aux autres pays du Commonwealth. L'infraction doit être considérée comme telle au Canada et dans l'autre pays du Commonwealth et être punissable de plus d'un an d'emprisonnement. Selon notre Code criminel, le parjure est punissable d'emprisonnement à vie. S'il n'est punissable que d'un emprisonnement de six mois dans un autre pays, l'infraction n'est pas ajoutée à la liste.

M. E. G. Ewaschuk, C.R., Directeur, section des modifications au droit pénal, Ministère de la Justice: Vous avez raison en ce sens, qu'à propos de la Loi sur l'extradition, il existe en général des traités. L'article 3 de cette loi stipule clairement que le traité peut avoir priorité sur la loi. Il existait déjà une disposition à cet effet et nous n'avons pas jugé bon d'apporter une modification.

Le sénateur Neiman: En fait, ces projets de loi peuvent être assujettis à une autre disposition lorsque nous n'avons pas de traité officiel avec un pays en particulier?

M. Ewaschuk: Une entente peut être conclue. La nouvelle modification veut que les infractions qui entraînaient jadis l'extradition peuvent être énumérées dans l'annexe. L'ancienne annexe III a été abrogée, de sorte que l'accord portera sur la liste des infractions énumérées dans l'annexe de la nouvelle Loi sur l'extradition, liste qui se retrouvait déjà dans ce qu'on appelait la Loi sur l'extradition du Commonwealth.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, puis-je poser une question au témoin?

Le président: Je vous en prie, allez-y, monsieur le ministre.

Le sénateur Flynn: Dans cette liste se trouve l'infraction pour viol que nous sommes en train de supprimer.

M. Ewaschuk: Cette liste précède toute modification éventuelle concernant le viol. Je crois que nous pourrions apporter une modification corrélative, si vous voulez l'appeler ainsi, par laquelle nous pourrions insérer des mots comme «viol» ou «agression sexuelle qualifiée».

Le sénateur Flynn: Quand le ferez-vous?

M. Ewaschuk: Dans la préparation du prochain projet de loi. Nous ne pouvons pas agir par anticipation, mais seulement après coup.

Le sénateur Buckwold: Le paragraphe 5 de l'annexe 1 comporte une liste de crimes crapuleux que complète la bigamie. Le viol, l'attentat à la pudeur et l'inceste précèdent cette infraction. Pour être réaliste, croyez-vous que le bigame mérite l'extradition, ou faudrait-il rayer cette infraction de la liste?

[Text]

Mr. Ewaschuk: I have never encountered a situation where somebody charged with bigamy has been extradited. Evidently, however, it is in the regular schedule and it is there.

Senator Buckwold: I thought we were up-dating this thing, making it 1979 style?

Mr. Ewaschuk: Except that bigamy is still in the Criminal Code and it is considered a serious offence. I will tell you the possible punishment in a moment.

Senator Buckwold: The punishment is to be married to two women!

Senator Neiman: Or two men, Senator Buckwold!!

Senator Croll: I have looked through this pretty thoroughly. Is there any offence that is left out?

Senator Flynn: Yes, there are many.

Senator Croll: Give me an example.

Mr. Ewaschuk: Sabotage, espionage and treason are clearly offences that are almost definable *per se* as of a political character. There are driving offences, such as criminal negligence causing death, which can carry life imprisonment. The Criminal Code is replete with all kinds of offences. This is an attempt to reduce it to more or less the essential offences. There are all types of things in the Criminal Code.

Senator Flynn: The breathalyzer?

Mr. Ewaschuk: You can proceed by indictment in that respect, but it is generally considered a summary conviction offence, impaired driving and so on. There are many specific offences in the Criminal Code that have not been put there.

Senator Croll: I noticed that procuring was an extraditable offence. I have been around law practice for a number of years and I have never heard of that as an extraditable offence.

Mr. Ewaschuk: I have never heard of one country wanting to get back a procurer. Some people call them pimps.

Mr. Coté: We have had a request from Greece, where they call it pandering. However, there is nothing we can do about it, because it is not in the treaty. You never know. That is the idea. This bill, if it is passed, may go on a long time. The other one was 1882 and it is now 1979. If this bill is passed, goodness knows how long it will be in force. Bigamy may not be a big thing today, but who knows what will happen in 30 years? We have to have the tools to do something when the matter is raised. This is the idea, to cover these matters.

Senator Croll: What is the most common offence that you deal with?

Mr. Coté: Murder, robbery, theft, fraud, trafficking in narcotics. There is also pandering. There was a case concerning a severe indecent assault in France.

[Traduction]

M. Ewaschuk: Je n'ai jamais entendu parler de bigame qui aurait été extradé. Toutefois, l'infraction se retrouve dans l'annexe.

Le sénateur Buckwold: Je croyais que nous devions la mettre à jour.

M. Ewaschuk: La bigamie figure encore dans le Code criminel et est considérée comme une infraction grave. Je vais vous donner dans un instant la peine qu'elle entraîne.

Le sénateur Buckwold: La peine est d'être marié à deux femmes.

Le sénateur Neiman: Ou à deux hommes, sénateur Buckwold.

Le sénateur Croll: J'ai étudié la liste en profondeur. Avez-vous oublié des infractions?

Le sénateur Flynn: Il en existe un grand nombre.

Le sénateur Croll: Donnez-moi un exemple.

M. Ewaschuk: Le sabotage, l'espionnage et la trahison sont des infractions qu'on peut presque définir par leur caractère politique. À propos de la circulation automobile, des infractions comme la négligence criminelle entraînant la mort sont punissables d'emprisonnement à vie. Le Code criminel est rempli d'infractions de toutes sortes. La loi se propose de réduire la liste aux infractions plus ou moins essentielles. Le Code criminel comporte des dispositions de toutes sortes.

Le sénateur Flynn: L'alcootest?

M. Ewaschuk: Pour ce genre d'infractions, vous pouvez procéder par voie de mise en accusation, mais la conduite dangereuse, etc, est en général considérée comme une infraction entraînant une déclaration sommaire de culpabilité. De nombreuses infractions du Code criminel ne figurent pas dans cette liste.

Le sénateur Croll: J'ai remarqué que le proxénétisme constituait une infraction entraînant l'extradition. J'ai pratiqué le droit pendant plusieurs années, et pour autant que je sache, cette infraction n'entraînait pas l'extradition.

M. Ewaschuk: Je n'ai jamais entendu parler de pays souhaitant le retour d'un proxénète ou d'un souteneur.

M. Coté: Nous avons eu une demande de la Grèce à cet effet. Toutefois, nous ne pouvons rien faire à ce propos parce que l'infraction n'est pas visée dans le traité. On ne sait jamais à quoi s'en tenir. S'il était adopté, le présent projet de loi pourrait rester longtemps en vigueur. Le dernier a été adopté en 1882 et nous sommes en 1979. Dieu seul sait pendant combien de temps il restera en vigueur. La bigamie ne peut être pas très répandue aujourd'hui, mais qui sait ce qu'il en sera dans 30 ans. Nous devons avoir les moyens d'agir lorsqu'un cas se présente. C'est pourquoi il est bon de prévoir ces questions.

Le sénateur Croll: Quel délit rencontrez-vous le plus souvent?

M. Coté: Ce sont les meurtres, les vols qualifiés, les vols, les fraudes et le trafic des stupéfiants. Il y a également le «pandering». On a connu, en France, un grave attentat aux mœurs.

[Text]

Senator Croll: Is that possible?

Senator Flynn: In France?

Mr. Côté: I did not say they were French citizens.

Senator Neiman: I should like to ask a question about the definition of what is an offence of a political character.

The Chairman: Before you do so, may I say, for Senator Buckwold's information, that it has been drawn to my attention that, while he may consider bigamy a rather insignificant crime, the Criminal Code takes a rather more severe view of it, because it says:

Every one who commits bigamy is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years.

I think we have to bear in mind in considering these matters that what our view may be of the seriousness or otherwise of a particular crime, it may not necessarily jibe with the view taken in some other Commonwealth jurisdiction. As Mr. Côté said, pandering may be looked upon as a properly extraditable offence in Greece, whereas here we do not use that word and might not consider that the offence of procuring, which is probably the same offence, worthy of inclusion. However, there may be other jurisdictions that do. I just thought I should make that comment, in light of Senator Buckwold's observation about including bigamy.

Senator Buckwold: The five-year sentence for bigamy was probably written about the same time as this original document.

The Chairman: In these days of human rights I think a bigamist is violating somebody's human rights pretty severely and deserves to get punished.

Senator Macquarrie: Mr. Chairman, if I were an American I would call that double jeopardy.

The Chairman: With easy divorce these days you don't need to be a bigamist; you can make your arrangements with the proper priority.

Senator Flynn: You don't have to marry the woman.

Senator Neiman: Is the minister satisfied at this point with the definition of an offence of a political character? At one point you were unhappy with its definition. Although we improved upon the previous version it could be further improved. Are you satisfied that it is as broad as it should be, or that it covers the protected people? I think this is really what you were concerned with.

Senator Flynn: My understanding, Senator Neiman, is that this is the way it appears in the counterpart legislation of other Commonwealth countries. It becomes very difficult to know where to draw the line. The Minister of Justice, for example, would not be a protected person.

Senator Neiman: Part of the problem, of course, is that we could change the definition of "minister" and have a variety of ministers, and it might be hard to regulate in that sense.

[Traduction]

Le sénateur Croll: Est-ce possible?

Le sénateur Flynn: En France?

M. Côté: Je n'ai pas dit qu'il s'agissait de citoyens français.

Le sénateur Neiman: J'aimerais demander comment on décide qu'une infraction est de nature politique.

Le président: Avant que vous répondiez à cette question, je voudrais signaler au sénateur Buckwold qui considère la bigamie comme un délit plutôt insignifiant, que le Code criminel le voit d'un œil plus sévère. Voici un extrait:

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans quiconque commet la bigamie.

Dans notre étude de ces questions, je crois qu'il est bon de garder présent à l'esprit que notre opinion quant à la gravité d'un crime particulier peut ne pas concorder avec l'importance qu'un autre pays du Commonwealth y accorde. Comme M. Côté l'a indiqué, en Grèce, on peut ne pas considérer le délit de «pandering» comme motif d'extradition, mais au pays, nous n'utilisons pas ce terme et il se peut que nous n'estimions pas utile d'inclure dans le Code criminel le délit de l'entremetteur, alors que ces deux termes correspondent probablement à la même réalité. Là encore, d'autres pays peuvent avoir une opinion différente. J'ai cru bon de faire cette remarque à la lumière de l'observation qu'a présentée le sénateur Buckwold sur la bigamie.

Le sénateur Buckwold: La sentence de cinq ans d'emprisonnement pour la bigamie a probablement été prévue au moment de la rédaction initiale de ce document.

Le président: À notre époque où les droits de la personne sont mis en valeur, j'estime qu'un bigame viole sérieusement les droits d'une personne et qu'il mérite d'être puni.

Le sénateur MacQuarrie: Monsieur le président, si j'étais américain, je dirais qu'il s'agit d'un cas où une personne peut être traduite en justice pour un crime dont elle a déjà eu à répondre.

Le président: Il est facile d'obtenir un divorce, de nos jours; il n'est pas nécessaire d'être bigame; tout peut s'arranger si une personne établit ses priorités.

Le sénateur Flynn: Nul n'est tenu de convoler.

Le sénateur Neiman: Le ministre est-il satisfait de la définition donnée d'une infraction de nature politique? À un moment donné, vous estimiez qu'elle laissait à désirer. Bien qu'on ait amélioré le libellé original, il n'est pas encore parfait. Selon vous, est-il assez général ou couvre-t-il les personnes jouissant d'une protection? C'est ce qui vous préoccupait vraiment, je crois.

Le sénateur Flynn: Si je comprends bien, sénateur Neiman, c'est ce que l'on retrouve dans les lois correspondantes des autres pays du Commonwealth. Il devient très difficile de savoir où trancher la question. Le ministre de la Justice, par exemple, ne serait pas une personne jouissant d'une protection.

Le sénateur Neiman: Bien entendu, le problème provient du fait que nous pourrions changer la définition de «ministre» de

[Text]

Senator Flynn: How far do you go in this direction?

Mr. Côté: The murder of the Minister of Justice could still be a political offence.

Senator Flynn: It can be a political offence, but not necessarily.

Senator Neiman: In this text *Extradition to and from Canada*, by G. V. LaForest, there is a suggestion that the protection extend to families of protected diplomats. There is a difference, I gather, in terms of whether they are on foreign territory or where they are. Perhaps you could clarify that for us once again.

Mr. Côté: Section 2 of the Criminal Code defines "internationally protected person." That definition was included in section 2 of the Criminal Code after Canada became a party to a United Nations Convention on the Protection of International Persons. By that convention, each country was to adopt laws to protect diplomats in that country.

Under that convention, Canada has to protect foreign diplomats in Canada. Once those diplomats return to their own country, Canada is no longer bound to protect them, and obviously it could not do so, as Canada does not assert jurisdiction in any other country.

In the circumstances as described in section 2 of the Criminal Code, we are extending the protection to the head of state, wherever he may be, but not to his family. The diplomat and the family of the diplomat are protected when they are not in their own country.

Mr. Ewaschuk: In relation to the head of state, who is dealt with in subparagraph (a) (i), it does not matter where he or she is, whereas in the case of persons dealt with under subparagraph (a) (ii)—I know this is subtle drafting, and I do not like it any more than you do—those people are only protected when they are in the other country; that is, the diplomatic people are only protected when they are in the host country.

Senator Croll: I have checked in the Criminal Code, and there is no such offence as pandering. How do you relate it?

Mr. Ewaschuk: It is procuring.

Senator Croll: But you did not use the term "procuring". The Greeks use the word "pandering". That is not the same offence. We have no such offence under our Criminal Code.

Mr. Ewaschuk: The courts—and I am sure this even applies to the courts in Windsor, Ontario, where I come from—peer through the form of a charge. It is a question of whether or not, in substance, it is the same charge. If the definitional elements are virtually the same, then, regardless of the name of the offence, they will extradite.

[Traduction]

sorte qu'elle comprenne plusieurs ministres; il serait alors difficile d'arrêter des règlements en ce sens.

Le sénateur Flynn: Jusqu'où allez-vous dans cette voie?

M. Côté: Le meurtre d'un ministre de la Justice pourrait encore être une infraction de nature politique.

Le sénateur Flynn: Peut-être, mais pas nécessairement.

Le sénateur Neiman: Dans le texte «*Extradition to and from Canada*», par G. V. Laforest, on propose d'étendre cette disposition aux familles des diplomates jouissant d'une protection. Cela dépendrait, je suppose, du fait qu'ils se trouvent ou non en territoire étranger. Pourriez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet?

M. Côté: L'article 2 du Code criminel définit l'expression «personne jouissant d'une protection internationale». La définition a été ajoutée à l'article 2 du Code criminel après que le Canada eut signé une Convention des Nations unies sur la prévention et la répressions des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Selon cette convention, chaque pays devait adopter des lois pour protéger les diplomates qui se trouvent sur son territoire.

Toujours aux termes de cette convention, le Canada doit protéger les diplomates étrangers qu'il accueille. Lorsque ces diplomates retournent dans leur propre pays, le Canada n'est plus tenu de les protéger et, bien entendu, il ne pourrait pas le faire puisqu'il ne prétend pas avoir une compétence dans un autre pays.

Dans les circonstances décrites à l'article 2 du Code criminel, nous étendons la protection au chef de l'État, où qu'il soit, mais pas à sa famille. Le diplomate et les membres de sa famille sont protégés quand ils ne sont pas dans leur propre pays.

M. Ewaschuk: Pour ce qui est du chef d'État, au sous-alinéa 2a)(i), l'endroit où il se trouve ne change rien, tandis que les personnes visées au sous-alinéa 2a)(ii) ne sont protégées que lorsqu'elles se trouvent à l'étranger. Je sais que la distinction établie est fort ténue et je n'aime pas ce libellé plus que vous. En somme, les diplomates sont protégés uniquement lorsqu'ils se trouvent dans leur pays d'accueil.

Le sénateur Croll: J'ai lu le Code criminel et le texte anglais ne fait pas état de «pandering». Où le situez-vous?

M. Ewaschuk: Il s'agit de proxénétisme.

Le sénateur Croll: Mais vous n'avez pas utilisé le terme proxénétisme. Les Grecs utilisent le mot «pandering». Il ne s'agit pas du même délit. Notre Code criminel ne tient pas compte d'un tel délit.

M. Ewaschuk: Les tribunaux, et je suis convaincu que cela s'applique aux tribunaux de Windsor, en Ontario, ma ville natale, vont au-delà de la forme. Il faut déterminer s'il s'agit essentiellement du même délit. Si les éléments de la définition sont pratiquement les mêmes, quel que soit le terme utilisé, les tribunaux procéderont à l'extradition.

[Text]

Senator Flynn: The word in French is even more exotic. It is "progénitisme."

Senator Frith: Is the background of this bill that the relationships are completely reciprocal? In fact, is it the philosophy of the bill that there is complete reciprocity, including the extension of this principle of its being substantially the same offence, no matter what the name?

Mr. Côté: Yes, definitely.

Senator Frith: When you were talking about pandering, you gave that as an example of the kind of request you would get from Greece.

Mr. Côté: Yes.

Senator Flynn: It was in comparison with the Extradition Act generally.

Senator Frith: I understand.

Mr. Ewaschuk: Part of this bill is in fact in relation to the Extradition Act. We purport to amend the Extradition Act to duplicate the same list of offences in that schedule. On page 24 you will see a schedule in relation to the Extradition Act, and it is the same as the schedule which appears on page 14 in relation to what will be called the Commonwealth Extradition Act. So, virtually they are the same.

Senator Frith: Am I right in saying that if it were a request related to the offence of pandering in Greece, it would not come under the Fugitive Offenders Act?

Mr. Côté: It would come under the Extradition Act.

Senator Frith: In answer to a question as to what to do with the implementation of any of the recommendations of the Law Reform Commission, in this case relating particularly to a different way of describing the offence of rape, as raised by the minister himself, you said that we cannot do anything about that now; that something would be done next time.

I would like to understand why you say nothing can be done now. This is, after all, a Senate bill and we could amend it without having to go through the process of referring it back to the House of Commons. If we can persuade the minister to make the change, we need go nowhere else.

Mr. Ewaschuk: That is quite correct. However, we felt it would be somewhat presumptuous of us to assume passage of the so-called "rape bill." I am sure there will be a lot of difficulties in trying to get that through. It seems that that bill excites a lot of people, and we are not sure in what form it will eventually come down. We have a draft bill virtually ready to go, but we are not sure in what form it will come down. It might be easier to wait until we see what in fact is the final form of that bill and then move, as a consequential amendment, an amendment to the schedules in this bill which will tag on to that, rather than anticipate what the offences may be called.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En français, le terme est encore plus recherché. Il s'agit de «proxénétisme».

Le sénateur Frith: A la lumière de ce projet de loi, les rapports sont-ils tout à fait réciproques? En fait, le projet de loi recherche-t-il une réciprocité totale, y compris l'extension du principe qu'il s'agit essentiellement du même délit, quel que soit le terme utilisé pour le décrire?

M. Côté: Oui, certainement.

Le sénateur Frith: Lorsque vous parliez de «pandering», vous avez dit que c'était un exemple du genre de demande qui vous parviendrait de la Grèce.

M. Côté: Oui.

Le sénateur Flynn: Il s'agissait d'une comparaison générale avec la Loi sur l'extradition.

Le sénateur Frith: Je comprends.

M. Ewaschuk: Une partie de ce projet de loi intéresse effectivement la Loi sur l'extradition. Nous nous proposons de modifier la Loi sur l'extradition en reprenant la liste des infractions contenue dans cette annexe. Vous verrez à la page 24 une annexe se rapportant à la Loi sur l'extradition; c'est la même que celle qui se trouve à la page 14 se rapportant à ce que l'on appellera la Loi du Commonwealth sur l'extradition. Donc, en fait, ce sont les mêmes.

Le sénateur Frith: Ai-je raison de dire que s'il s'agissait d'une demande d'extradition pour une infraction de proxénétisme en Grèce, celle-ci ne relèverait pas du projet de loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada?

M. Côté: Cette infraction relèverait de la Loi sur l'extradition.

Le sénateur Frith: Pour répondre à la question de l'application des recommandations de la Commission de réforme du droit, dans ce cas particulier se rapportant à une description différente du viol cas soulevé par le ministre lui-même, vous avez dit que nous ne pouvions rien pour l'instant mais qu'on y verrait la prochaine fois.

J'aimerais comprendre pourquoi vous dites que rien ne peut être fait maintenant. Il s'agit, après tout, d'un projet de loi du Sénat et nous pourrions le modifier sans avoir à procéder à son renvoi à la Chambre des communes. Si nous pouvons persuader le ministre d'adopter la modification, il n'est pas nécessaire d'aller ailleurs.

M. Ewaschuk: C'est tout à fait exact. Cependant, nous avons cru qu'il serait quelque peu présomptueux de notre part de prendre pour acquis l'adoption dudit projet de loi sur le viol. Je suis certain que nous aurons à faire face à un grand nombre de difficultés avant son adoption. Il semble que ce projet de loi excite beaucoup de gens et nous ne savons pas encore sous quelle forme il sera finalement adopté. Nous en avons terminé une version, mais nous ne sommes pas encore certains de sa forme définitive. Il serait peut-être plus facile de voir sa version finale et de proposer alors, à titre de modification consécutive, un amendement aux annexes du projet de loi plutôt que d'essayer de prévoir quel genre d'infractions en feront partie.

[Text]

Senator Flynn: At the time of making amendments to the Criminal Code, we would move consequential amendments to this legislation.

Senator Frith: I understand. The only matter remaining about which I am concerned is the question which was raised in connection with clause 18. I sympathize with what the minister has said in this respect. However, I think the principle contained in clause 18 is the most important principle in the bill. I have enough confidence in the minister and the recommendations he would make to cabinet—and, as I understand it, these recommendations would be made to cabinet, because we changed it from the minister's discretion to the cabinet's discretion—to revert to the wording giving the minister discretion in these matters.

I would feel much more comfortable if I thought the minister were going to make the decision rather than just have an automatic decision based on whether or not the death penalty may be imposed. I wish I could persuade the minister to accept the wording "suffer an excessively severe or inhumane punishment." I would be quite happy to rely on the minister's recommendations, and I say that quite sincerely. I would like it to be on his conscience because I have respect for his conscience.

Senator Flynn: You do not want it restricted to cases where the death penalty may be imposed.

Senator Frith: That is right. I would rather go back to the other wording. I would rather that the Minister of Justice have the discretion to determine what is excessively severe or inhumane punishment.

I understand what the minister said in his opening comments, and I do sympathize with him. It is quite a burden on him. However, I think the bill would be a more progressive one, a more humane one, if the minister had that discretion. I suspect that he has more or less made up his mind, but I would ask for his undertaking to consider that one more time.

Senator Neiman: I know you have stated reasons for reverting to the wording in the original Bill S-8, but I was wondering if you could inform us whether this was discussed perhaps in cabinet before the decision was made to change it back to the death penalty provision rather than the provision contained in Bill S-9.

Senator Flynn: The problem was that it was rather subjective. It seems to me that the main argument concerned what was meant by "inhuman treatment". Life imprisonment, in the eyes of many, is rather inhumane.

Senator Frith: It does raise, as you were saying, an important principle because, in our system, we hope to evolve in such ways that we do have a certain amount of subjectivity in that the electorate are responsible. I can see a section like this within a political system that is perhaps more rigid than our own. To put this in the hands of the Minister of Justice, to me, is a kind of warm or humane thing. It is subjective. He cannot make a mistake; what he can do is make a judgment that other

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Au moment de modifier le Code criminel, nous pourrions proposer des modifications consécutives à ce projet de loi.

Le sénateur Frith: Je comprends. La seule question qui me préoccupe encore est celle qui a été soulevée au sujet de l'article 18. Je suis d'accord avec ce qu'a dit le ministre à cet égard. À mon avis, le principe contenu dans l'article 18 est le plus important de tout le projet de loi. J'ai suffisamment confiance en lui et dans les recommandations qu'il fera au Conseil des ministres—et, si je comprends bien, ces recommandations seraient faites au Conseil des ministres, parce que nous avons changé le libellé voulant que ce soit à la discrétion du Conseil des ministres plutôt qu'à la discrétion du ministre—pour revenir au libellé précédent laissant le pouvoir discrétionnaire au ministre sur ces questions.

Je serais plus rassuré si je savais que le ministre était responsable de la décision plutôt qu'en faire une simple décision automatique fondée sur la possibilité d'imposer la peine capitale. Je voudrais bien pouvoir persuader le ministre d'accepter le libellé «a souffert d'une sanction excessivement sévère ou inhumaine.» Je serais très heureux de me fier aux recommandations du ministre, et je le dis très sincèrement. J'ai une grande confiance en son jugement.

Le sénateur Flynn: Vous ne voulez pas que ce soit limité aux cas susceptibles d'entraîner la peine capitale.

Le sénateur Frith: C'est exact. J'aimerais revenir au libellé précédent. Je préférerais que la décision de déterminer la nature d'une sanction excessivement sévère ou inhumaine soit laissée à la discrétion du ministre de la Justice.

Je comprends ce que le ministre a dit dans ses observations préliminaires et j'en conviens avec lui. Il s'agit d'un lourd fardeau. Cependant, à mon avis, le projet de loi serait plus progressiste et plus humain si c'était laissé à la discrétion du ministre. Je soupçonne qu'il a plus ou moins pris une décision à ce sujet, mais je voudrais lui demander d'examiner une fois de plus cette possibilité.

Le sénateur Neiman: Je sais que vous avez expliqué vos raisons pour vouloir revenir au libellé du projet de loi original S-8, mais je me demande si vous pourriez nous dire si cela a fait l'objet de discussions au Conseil des ministres avant que l'on décide d'adopter la disposition concernant la peine capitale plutôt que la disposition contenue dans le projet de loi S-9.

Le sénateur Flynn: On a cru que c'était plutôt subjectif. Il m'a semblé que le principal argument était de savoir ce que signifiait l'expression «traitement inhumain». L'emprisonnement à vie, aux yeux d'un grand nombre de personnes, est plutôt inhumain.

Le sénateur Frith: Cette question soulève, comme vous l'avez dit, un principe important car, dans notre système, nous espérons évoluer de façon à avoir une certaine part de subjectivité étant donné que le corps électoral prend ses responsabilités. Je pourrais très bien voir un article comme celui-ci appliqué par un système politique peut-être plus rigide que le nôtre. Le fait de remettre cette décision entre les mains du ministre de la Justice me semble beaucoup plus humain. C'est subjectif.

[Text]

people would not agree with. The position of Minister of Justice seems to me particularly apt to deal with this kind of matter.

Senator Flynn: Have we ever considered the problem of equality of treatment?

Mr. Ewaschuk: I think part of the difficulty, when we were analyzing this provision in a critical way, was trying to anticipate the reaction.

I just answered some questions for a member in the other place regarding the Lancôt case concerning the proper punishment in a kidnapping offence. For the offence of kidnapping the Criminal Code provides a maximum sentence of life imprisonment; yet, Lancôt, in Quebec, was sentenced to five years' imprisonment. We are going to have to say, "What is the likely punishment?" Are we going to have to analyze in every case what has happened in the past 10 cases?

Senator Flynn: "As provided by law".

Mr. Ewaschuk: Whether or not the maximum punishment is the same, we felt that as long as we had this provision the crimes had to be punishable by over one year, and we agreed to place it within this area. These seem to be very general types of offences that occur in each country—murder, rape, et cetera; but it would take care of itself and it would average out.

The complaint the last time in regard to that provision was the question of infringing on the sovereignty of the other country. The person had been in that country, had violated their laws, and therefore was subject to their laws but had fled. Now, who are we to say that their punishment, unless it is capital punishment, is excessive—unless it is capital punishment for some offence about which we feel quite strongly? Who are we to say that that punishment is wrong as long as we have a treaty with that country? When we enter into a treaty, we consider whether the system of justice in that country is much like our own; if not, then we do not enter into a treaty. Obviously, most of the Commonwealth countries have a system similar to our own.

I think this is our basic consideration against giving the Minister of Justice this discretion. There was a debate in cabinet concerning the English approach that the Minister of Justice or Attorney General should be apolitical in this matter, and make his decision on that basis as opposed to having his cabinet colleagues make the decision. The end result was that, at least in regard to capital punishment, it should be a collective decision and not a single decision.

Senator Frith: This another reason to ask for this subjectivity. When you ask, "Who are we to criticize other systems?" There is good argument to indicate that we should not. Some people took great exception to our present Secretary of State for External Affairs making a comment on human rights and

[Traduction]

Il ne peut pas faire d'erreur; il peut seulement rendre un jugement avec lequel d'autres personnes ne seront pas d'accord. De par sa situation, le ministre de la Justice me semble particulièrement apte à prendre ce genre de décision.

Le sénateur Flynn: Avons-nous déjà examiné le problème de l'égalité du traitement?

M. Ewaschuk: Je crois qu'une partie de la difficulté provient du fait que nous essayons de prévoir la réaction dans l'analyse et la critique de cette disposition.

Je viens de répondre à certaines questions d'un député à la Chambre concernant le cas Lancôt et la sanction raisonnable pour un cas d'enlèvement. Le Code criminel prévoit une sentence maximale d'emprisonnement à vie pour une infraction d'enlèvement; malgré cela, Lancôt a reçu une sentence de cinq ans d'emprisonnement au Québec. Il s'agira de déterminer quelle peine doit être infligée. Devrons-nous analyser pour chaque cas ce qui s'est produit dans les dix cas précédents?

Le sénateur Flynn: «Tel que le prévoit la loi».

M. Ewaschuk: Que la peine maximale soit la même ou non, il nous semble que, tant que la disposition demeure en vigueur, les infractions doivent être punies d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an et nous avons convenu de placer une telle infraction dans cette catégorie. Il semble s'agir de types très généraux d'infractions commises dans chaque pays: meurtre, viol, etc., mais malgré cela il y aura moyen de préciser chaque cas au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

L'objection soulevée la dernière fois au sujet de cette disposition avait trait à une question de violation de la souveraineté d'un autre pays. Une personne s'était rendue dans ce pays, dont elle avait enfreint les lois, elle était, par conséquent, assujettie aux lois de ce pays mais elle s'est enfuie. De quel droit pouvons-nous dire que la peine imposée en vertu de ces lois, à moins qu'il ne s'agisse de la peine capitale, est excessive (à moins qu'il ne s'agisse de la peine capitale imposée pour une infraction d'une importance particulière pour nous). De quel droit prétendre qu'une telle peine est injuste si nous sommes liés par un traité à ce pays? Avant d'adhérer à un traité, nous étudions le système judiciaire dans le pays en cause afin de savoir s'il est semblable au nôtre; dans le cas contraire, nous ne signons pas d'accord. De toute évidence, la plupart des pays du Commonwealth ont un système judiciaire semblable au nôtre.

A mon avis, c'est la principale raison qui nous empêche d'accorder un pouvoir discrétionnaire au ministre de la Justice. Il y a eu un débat au Cabinet au sujet de la conception anglaise selon laquelle le ministre de la Justice ou le procureur général doit jouer un rôle apolitique à cet égard et prendre une décision à ce titre, plutôt que de laisser à ses collègues du Cabinet la responsabilité de la décision. À la fin, on est arrivé à la conclusion que, du moins en ce qui concerne la peine capitale, la décision doit être prise collectivement et non par une seule personne.

Le sénateur Frith: C'est une autre raison qui appelle la subjectivité. Lorsque vous dites: «Qui sommes-nous pour critiquer les systèmes étrangers?», vous employez un argument qui suggère que nous ne devons pas le faire. Certaines personnes se sont formalisées de ce que l'actuel Secrétaire d'État aux

[Text]

the treatment of people in other countries. I did not take exception to her comments, but some did. We cannot, in the same breath, criticize other systems. However, if we end up with offenders in our country and their asking us to send them back, it seems to me that there is even more justification for saying, "I'm sorry, but we feel that your provisions are liable to cause this offender to suffer excessively severe or inhumane punishment".

The fact that you have taken it out of the hands of the minister alone means that although our present minister may feel that something is inhumane, he has to persuade his cabinet colleagues of his views. If the Minister of Justice were able to persuade all of his colleagues that the likely punishment would be excessively severe or inhumane under this act, well, I would be satisfied that that amounts to collective subjectivity.

Mr. Ewaschuk: Perhaps I am misunderstanding you. The present bill, in fact, relates only to capital punishment. I gather that what you are saying is that it should not; it should, in fact, cover the same matters as the second bill did.

Senator Frith: The distinction made under clause 18(1) is "where the fugitive offender would be likely to suffer the death penalty"?

Mr. Ewaschuk: Yes.

Senator Frith: I would prefer it if it said, "where he would be likely to suffer excessively severe or inhumane punishment". It is a rather nice philosophical question as to whether anything is more inhumane or excessive than death, but I think an argument could be made that it is perhaps more inhumane or excessively inhumane to do a number of things rather than sentence a person to death. That is why I say there is an important principle here. We do suggest that we can criticize human rights legislation, including the penal provisions of other countries, and that they are accountable to world public opinion for their laws. When it actually comes to a question of harbouring one of their offenders, what they are saying is, "Send him back"; and we are saying that if he is sent back and is liable to that type of punishment, then we are not going to send him back. I can see the justification for that.

I know the present Minister of Justice sees the other side of the question, and I know he was concerned about it himself at another time. I am really just asking him to reconsider the matter. If, after reconsidering it, he feels the same way, then I will be satisfied, but I would like him to give it one more turn especially since we can do it in the Senate, this being a Senate bill.

Senator Flynn: Yes, it is easy to do it here.

I should like to point out that when we tried to introduce the alternative, it was very much criticized.

There is another argument with respect to that clause, and that is if the death penalty were returned in Canada it would not be very logical. To adopt that position might encourage

[Traduction]

Affaires extérieures ait formulé des commentaires au sujet des droits de la personne et critiqué les traitements infligés à des personnes dans d'autres pays. Pour ma part, je ne me suis pas formalisé de tels commentaires. Nous ne pouvons pas, du même coup, critiquer d'autres systèmes. Néanmoins, si un délinquant d'un pays étranger se réfugie chez nous et que son pays nous demande de le renvoyer, il me semble qu'il y aurait davantage lieu d'opposer un refus à la demande de ce pays sous prétexte que ses lois risquent d'être la cause d'une peine excessivement sévère ou inhumaine à l'endroit du criminel.

Le fait de ne pas laisser au ministre la responsabilité de la décision, signifie que, quoi qu'en pense le ministre, il doit d'abord persuader ses collègues du Cabinet d'adopter son point de vue. Si le ministre de la Justice était capable de persuader tous ses collègues que la peine prévue en vertu de la loi est excessivement sévère et inhumaine, je crois qu'il s'agirait d'un cas de subjectivité collective.

M. Ewaschuk: Je vous comprends peut-être mal. En fait, le présent projet de loi concerne uniquement la peine capitale. Vous semblez dire qu'il ne devrait pas en être ainsi, mais que la mesure devrait couvrir aussi les infractions contenues dans le second projet de loi.

Le sénateur Frith: La distinction établie en vertu de l'article 18(1) est: «si le criminel fugitif sera vraisemblablement exécuté...»?

M. Ewaschuk: Oui.

Le sénateur Frith: Je préférerais que l'article stipule: «lorsqu'il sera vraisemblablement soumis à une peine excessivement sévère ou inhumaine». La question de savoir s'il y a une peine plus inhumaine ou plus excessive que la peine de mort soulève un principe philosophique intéressant, mais à mon avis il est encore plus inhumain ou excessif d'appliquer certaines peines à une personne que de la condamner à mort. D'où l'importance du principe soulevé. En fait, nous entendons pouvoir critiquer la législation des droits de la personne, y compris les dispositions pénales en vigueur dans d'autres pays et nous soutenons que ces pays doivent répondre de leurs lois devant l'opinion publique mondiale. Dans les cas de refuge accordé à un criminel étranger, si les autorités de son pays demandent qu'il leur soit renvoyé et que le criminel est passible d'une peine inhumaine ou excessive, nous refuserons de l'extrader. Je comprends la raison d'une telle attitude.

Je sais que l'actuel ministre de la Justice considère l'autre aspect de la question et je n'ignore pas les soucis que ce problème lui a déjà posés. Je lui demande simplement de reconsidérer la question et si, malgré tout, il reste du même avis, je l'accepterai. Néanmoins, je lui demanderais de procéder à un examen supplémentaire puisque nous pouvons le faire au Sénat étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi du Sénat.

Le sénateur Flynn: Oui, on peut facilement le faire ici.

J'aimerais rappeler que lorsque nous avons voulu proposer l'autre solution, elle a été fortement critiquée.

Au sujet de cette disposition, il y a un autre argument selon lequel elle ne serait pas logique au cas où la peine de mort serait réinstituée au Canada. Si nous adoptons cette solution

[Text]

those in favour of the death penalty to suggest that we are pre-judging a decision of Parliament. However, I should like to say that I am very flexible, and I will review the arguments for and against the other solution.

Senator Frith: It might be worthwhile, in view of the process that we are now engaged in, Mr. Chairman and Mr. Minister, if we had the views of the other members of the committee.

Senator Flynn: Do you agree that the decision should be a collective one by cabinet?

Senator Frith: Yes, on your recommendation.

Senator Neiman: Yes. I think the difficulty the last time around was that there was a great deal of discussion about the discretion being vested in simply one person. I think the solution of having a Governor in Council make the decision would be a collective one by cabinet and not solely by the Minister of Justice.

Senator Flynn: Is it the general view of the committee that we should try to find out if we can go back to the other clause which contained "inhumane treatment"? I would be prepared to look into it and come back at a later date, but I would like to know generally the wish of the committee that we try to refer to the other solution, but with the proviso that the decision would be a collective one by cabinet and not solely by the Minister of Justice. Is that generally what you would like?

The Chairman: Do other members of the committee have views on this that they would like to express, so that the minister may have the benefit of their guidance?

Senator Flynn: I would not want you to explore that and then come back and tell me, "No, that is not what the majority here want".

Senator Croll: I should think that you welcome that other ministers who have had the same responsibility—

Senator Flynn: No, no; I am not speaking of the responsibility of the minister. I am saying not to limit it to the death penalty. Senator Frith suggested that—

Senator Croll: That is a different thing.

Senator Flynn: I am saying, with the idea that the decision should be that of the cabinet, on the recommendation, of course, of the Minister of Justice. I am asking you generally, do you follow the suggestion made by Senator Frith and Senator Neiman?

The Chairman: I will offer an observation, if I may, as chairman. I think it is an undesirable thing to have too much legislation which is, in effect, a judicial decision before the cabinet to be made. I can appreciate that in cases where the death penalty might be involved it might be necessary and appropriate, but for the actual day-to-day conduct of the business of government, the fewer such judicial or legal decisions that come before cabinet for decision the better, for the appropriate operation of the government system.

Senator Frith: I would like to have on the record that I disagree with the principle. I do not think it applies here. I think the question of whether the punishment is excessively

[Traduction]

les partisans de la peine de mort soutiendront que nous avons préjugé d'une décision du Parlement. Néanmoins, je tiens à dire que je demeure très flexible et que je reviserai les arguments pour et contre l'autre solution.

Le sénateur Frith: Il serait peut-être bon, compte tenu du processus dans lequel nous sommes engagés, monsieur le président, monsieur le ministre, de connaître le point de vue des autres membres du Comité.

Le sénateur Flynn: Êtes-vous d'accord pour que la décision soit prise collectivement par le cabinet?

Le sénateur Frith: Oui, si vous le recommandez.

Le sénateur Neiman: Oui. La dernière fois, la difficulté résultait des nombreuses discussions suscitées par la question du pouvoir discrétionnaire accordé à une seule personne. La solution selon laquelle la décision devrait être prise par le gouverneur général est acceptable.

Le sénateur Flynn: Le comité est-il d'avis que nous examinions la possibilité de reprendre l'étude de l'autre article portant sur «un traitement inhumain»? Je serais disposé à reprendre la question et à y revenir par la suite, mais je voudrais savoir si, de façon générale, le Comité souhaite que nous essayions de recommander l'autre solution, mais à condition que la décision soit prise de façon collective, par le cabinet, et pas uniquement par le ministre de la Justice. Est-ce en général ce que vous voulez?

Le président: D'autres membres du Comité voudraient-ils exprimer leurs vues sur la question, afin que le Ministre puisse profiter de leurs conseils?

Le sénateur Flynn: Je ne voudrais pas que vous examiniez la question à fond pour venir me dire ensuite que ce n'est pas ce que souhaite la majorité.

Le sénateur Croll: J'aurais cru que vous seriez content que d'autres ministres qui ont eu la même responsabilité . . .

Le sénateur Flynn: Non, non; je ne parle pas de la responsabilité du Ministre. Je dis qu'il ne faut pas limiter les conditions à la peine capitale, puisque selon le sénateur Frith . . .

Le sénateur Croll: C'est autre chose.

Le sénateur Flynn: Il me semble que la décision devrait être du cabinet, sur recommandation, bien sûr, du ministre de la Justice. Je vous demande si dans l'ensemble vous approuvez la recommandation des sénateurs Frith et Neiman.

Le président: Permettez-moi. J'aimerais faire une observation, si vous me le permettez. Il ne me paraît pas souhaitable d'avoir trop de lois qui obligent en fait le cabinet à rendre des décisions judiciaires. Je reconnais que ce peut être nécessaire et approprié lorsqu'il est question de la peine capitale, mais pour les affaires courantes et les travaux quotidiens du gouvernement, moins le cabinet doit prendre de décisions judiciaires, mieux fonctionne le système gouvernemental.

Le sénateur Frith: Je tiens à faire savoir que je ne suis pas d'accord avec ce principe. Je ne pense pas qu'il s'applique au cas présent. Déterminer si la peine est excessivement sévère et

[Text]

severe and inhumane is a political decision, a kind of decision that has to be made by legislators who decide if the punishment we are legislating is the punishment that is going to be applied is excessive or severe. How many years this applies is a purely judicial decision.

The Chairman: It is really a judicial decision, senator. It is not an administrative decision; it is not a legislative decision, in a sense. I put it in the first instance.

Senator Flynn: That is right.

The Chairman: When it comes down to being a judicial decision, I do not think the cabinet is the appropriate place for it.

Senator Frith: When Miss MacDonald, for example, made her speech about human rights, about the way people's rights were treated, and excessive punishments, torture and that sort of thing, that was not a judicial decision.

The Chairman: No, that had no relation to a set of circumstances which was a matter of negotiation and treaty and agreement between the jurisdictions, as is the case with these offences. These things get into there and are dealt with because there have been treaties and negotiations or agreements between other Commonwealth countries and this country; and as a result, what we are putting down here in legislation is something that is supposed to reflect something that has already been considered—to a very large extent, the very thing you are arguing ought to have been considered before these offences were ever included.

Senator Frith: That, then, is addressing itself to the section itself. Let us put the section in context. What the chairman has just been referring to is a number of listed or scheduled offences. We are not arguing about that. The principle in clause 18 has not to do with that. The principle in clause 18 says: Notwithstanding all the legal issues outlined by the chairman, notwithstanding that, we are going to put one little question in here. We are going to put a question in here that is going to say that, in spite of all that, the minister, and now the cabinet, is going to have some discretion. They exercise that discretion in the present bill simply on whether the fugitive offender would be likely to suffer the death penalty. It has been suggested previously, and is now being suggested again, that that discretion, which is deliberately put in as a softener to all the other legal questions, be exercised on the principle of whether the fugitive offender is liable to suffer an excessively severe or inhumane punishment. I say that is a political decision, and one appropriately in the hands of those having political responsibility.

Senator Flynn: It brings in a very subjective problem.

Senator Frith: Oh yes, exactly; that is the point: that is what makes it political.

Senator Flynn: Not only on our side but on the other side too. You may have countries where what we consider a very serious crime is not considered as such, and they would say

[Traduction]

inhumaine constitue une décision politique, qui doit être prise par le législateur. Le nombre d'années où elle s'appliquera relève, par contre, d'une décision purement judiciaire.

Le président: C'est en effet une décision judiciaire, sénateur. Elle n'est ni administrative ni législative, dans un certain sens. Je la situe dans le premier registre.

Le sénateur Flynn: C'est exact.

Le président: S'il s'agit d'une décision judiciaire, je ne pense donc qu'elle doive être prise par le cabinet.

Le sénateur Frith: Par exemple, dans son discours sur les droits de la personne, sur la façon dont certains peuples sont traités, sur les châtiments excessifs, les tortures et ainsi de suite, M^{lle} MacDonald n'était-elle pas en train de rendre une décision judiciaire?

Le président: Non, cela n'avait aucun rapport avec des faits ou une situation qui faisaient l'objet de négociations, de traités et d'accords entre divers pouvoirs, comme c'est le cas à propos de ces infractions. Ces choses interviennent et sont examinées parce qu'il a eu des traités et des négociations ou des conventions entre les pays du Commonwealth et le Canada et, par conséquent, ce que nous stipulons dans ce projet de loi, c'est quelque chose qui est censé traduire un aspect déjà envisagé. Dans une très grande mesure, ce que vous avancez aurait dû être étudié avant que ces infractions ne soient incluses.

Le sénateur Frith: Cela se rapporte donc à l'article lui-même. Il faut le situer. Le président vient de parler d'un certain nombre d'infractions énumérées à l'annexe. Nous sommes bien d'accord là-dessus. Le principe énoncé à l'article 18 n'a rien à voir avec cela. Il stipule essentiellement que nonobstant toutes les questions juridiques définies par le président, nous allons faire intervenir une petite question. Il s'agira de dire qu'en dépit de tout cela, le ministre, et maintenant le cabinet, va avoir certains pouvoirs qu'il va exercer, selon le présent projet de loi, simplement pour déterminer si le criminel en fuite serait vraisemblablement exécuté, et certains ont déjà dit, comme maintenant encore, que ce pouvoir, qui est délibérément ajouté pour atténuer toutes les autres questions juridiques, puisse s'exercer pour savoir si le criminel fugitif subira vraisemblablement une peine excessivement sévère ou inhumaine; et j'estime que c'est une décision essentiellement politique, qui doit revenir aux instances politiques.

Le sénateur Flynn: Sénateur, cela pose un problème tout à fait subjectif.

Le sénateur Frith: Oui; en effet, et c'est cela qui le rend politique.

Le sénateur Flynn: Pas seulement de notre côté mais de l'autre aussi. Il peut y avoir des pays qui ne jugent pas très grave ce que nous, nous considérons comme un crime très

[Text]

"Well, we are going to do the same because there is reciprocity in this area also."

Senator Frith: I agree.

Senator Flynn: We will have to find out what is the exact situation in all countries in comparison to our own situation. That is one difficulty, and I think a serious one, and that is why I think we came back to the idea that only in cases where death is the punishment we should have discretion. We have been thinking of a few African countries where the political situation is such that they are putting everybody to death. Of course, in that situation there would be no problem, but it is a very delicate balance to achieve.

Senator Frith: I appreciate that, and I prefaced my comments with that. It is one of the most important principles that we are facing in this bill.

Senator Flynn: No doubt.

Senator Frith: Clearly it should not stand or fall on that one principle, but it is an aspect that I would like the minister to consider, and that is why I raised it.

Mr. Ewaschuk: There was the further point that we felt that where this type of severe or inhumane punishment were to arise, where whether it was related to political offences or not, they were punishing him because of some political reasons.

Senator Flynn: Other factors.

Mr. Ewaschuk: In clause 4 there are absolute bars. It says:

No fugitive offender is liable to be surrendered under this Act if.

Then it goes on to deal with offences of a political character. That is not by definition, because if it is by definition it is not even included in the first instance. Secondly, if it is for the purpose—and there a subjective decision has to be made by the minister—of punishing him or her on account of race, religion, sex, nationality or political opinions, there is a lot of discretion already in there.

Senator Flynn: It is a decision of the judge.

Mr. Ewaschuk: No, this is your decision. This matter will in fact be sent to you and you will make the decision. The evidence will be taken by the judge, but you will be making that decision at the end of the road. The judge will only consider whether or not there is sufficient evidence.

Senator Frith: It is like the previous cabinet discretion on commuting the death sentence. It is not impossible that we would have some members of the Commonwealth or other countries with Moslem laws where, in some cases, for simple theft both hands can be cut off.

Senator Flynn: Clause 17 may answer your worry. That says:

Where the Minister at any time determines that

(a) a fugitive offender is not liable to surrender under this Act by reason of section 4,

Senator Neiman: But that goes back to offences of a political character.

[Traduction]

grave et ils pourraient décider d'adopter le même point de vue que nous, puisque la réciprocité joue dans ce domaine aussi.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord.

Le sénateur Flynn: Il faudra que nous déterminions quelle est exactement la situation de tous les pays par rapport à la nôtre. C'est là une difficulté sérieuse, et c'est pourquoi il me semble que nous sommes revenus au principe selon lequel le pouvoir discrétionnaire ne s'exerce que dans les cas où s'applique la peine capitale. Nous avons pensé à quelques pays africains où, vu la situation politique, tout le monde est mis à mort. Naturellement, dans ce cas il n'y aurait pas de problèmes, mais c'est un équilibre très difficile à réaliser.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord, et j'en fais d'ailleurs mention dans ma préface. Voilà un des principes les plus importants auquel nous confronte ce bill.

Le sénateur Flynn: Sans aucun doute.

Le sénateur Frith: Pour parler clairement, je ne pense pas que l'avenir du bill doive dépendre de ce seul principe, mais c'est un aspect que j'aimerais porter à l'attention du ministre et, voilà pourquoi j'ai soulevé ce point.

M. Ewaschuk: Mais nous avons aussi l'impression que ces peines trop sévères ou même inhumaines risquaient d'être appliquées dans des cas où, qu'il s'agisse d'un délit politique ou non, on appliquait une peine pour motifs politiques.

Le sénateur Flynn: Ou autres.

M. Ewaschuk: L'article 4 est absolu en la matière. Il stipule:

Aucun criminel fugitif ne peut être extradé en vertu de la présente loi si:

Puis il continue en énumérant des infractions de caractère politique. Ce n'est pas par définition, parce qu'alors le premier exemple n'en fait même pas mention. Deuxièmement, s'il y a intention de punir, et dans ce cas la décision du ministre la personne est requise, pour des motifs tenant à la race, la religion, le sexe, la nationalité ou les opinions politiques, le pouvoir de décision est largement prévu par l'article.

Le sénateur Flynn: Il s'agit d'une décision du juge.

M. Ewaschuk: Non, de la vôtre. En fait, le cas vous sera transmis et vous prendrez une décision. La preuve sera administrée par le juge, mais vous prendrez cette décision en fin de parcours. Le juge sera simplement tenu de dire si la preuve est suffisante ou pas.

Le sénateur Frith: C'est comparable au pouvoir donc disposait le cabinet pour commuer une peine de mort. Il n'est pas impossible que dans certains pays du Commonwealth ou des pays à loi coranique, on coupe les deux mains du voleur.

Le sénateur Flynn: L'article 17 répondra peut-être à votre question. Il stipule:

Lorsque le Ministre juge qu'un criminel fugitif

a) ne peut être extradé en vertu de la présente loi en raison de l'article 4, ou

Le sénateur Neiman: Ce qui renvoie à des infractions de caractère politique.

[Text]

Senator Flynn: Yes, but it covers the whole area there.

Senator Frith: Suppose there were a Moslem country where somebody was wanted for simple theft. In Syria they are back to the original Moslem law, and for simple theft both hands are cut off. What would happen in that specific case is that the person would be ordered to be extradited; then an application would be made under clause 18 and the answer would be, "I am sorry. The penalty is not death. Therefore we are going to send you back." If we had the wording I am suggesting—not that I invented it—he would be able to say, "No, I don't think we should send him back for that. It is an offence that took place some time ago." There could be some really heartbreaking reasons for not wanting to send a man back.

Senator Flynn: I could probably stretch my discretion under clause 4.

Senator Neiman: I don't think so.

Senator Flynn: By reason of his race, religion, sex, nationality or political opinions. I would say that that kind of punishment is in relation to his nationality or religion.

Senator Frith: What I am saying is, why stretch? You don't have to exercise the discretion, but at least have it there. The point is—perhaps this will be pardoned, it is not meant to be a cruel pun—in the exact case that I described, Mr. Minister, your hands would be tied and his hands would be taken off, whereas under this other wording at least you would have the right to try, you would have some room, and I trust you. I would like to think you had that discretion.

Senator Neiman: Doesn't the section in the present act apply, where the offences are of such a trivial nature?

Mr. Ewaschuk: At present it is the judge. The cabinet does not get involved.

Senator Neiman: That is right, but at least we are moving it into the discretion of the Governor in Council. I think we would be staying within the spirit of the present act, and I think it gives the minister and the Governor in Council more opportunity to exercise judgement in these cases. I myself would strongly recommend that we reconsider that clause.

Senator Flynn: I certainly have no objection to looking into the matter. I am just trying to strike a proper balance.

Senator Neiman: I should like to comment on something Mr. Ewaschuk said, because I have been reading his earlier comments, although I should not be bringing them up now.

Mr. Ewaschuk: I may have a change in mind.

Senator Neiman: It just bears on the explanation you made a few minutes ago, about where the discretion lies. On December 6, 1978, Senator Smith was questioning you in the com-

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Oui, mais l'ensemble des cas est couvert par cette disposition.

Le sénateur Frith: Imaginez un pays musulman où l'on recherche quelqu'un pour simple vol. En Syrie, ils en sont revenus à la loi coranique d'origine, et le simple vol suffit pour que les deux mains soient coupées. Ce qui se passerait dans ce cas particulier, c'est que l'intéressé serait frappé d'un mandat d'extradition; on pourrait alors faire une demande conformément à l'article 18, dont la réponse serait: «Je suis désolé. La peine n'est pas la peine de mort. Nous sommes donc en devoir de vous renvoyer dans votre pays». Si la disposition était libellée comme je le propose—je ne l'ai pas inventée—il pourrait fort bien répondre: «Je ne pense pas que nous devrions le renvoyer dans son pays pour cette raison. L'infraction en question a d'ailleurs eu lieu il y a déjà un certain temps.» Il se pourrait effectivement que pour des motifs de pitié on refuse l'extradition.

Le sénateur Flynn: Je pourrais sans doute étendre mes pouvoirs aux cas prévus à l'article 4.

Le sénateur Neiman: Je ne le pense pas.

Le sénateur Flynn: Pour des motifs tenant à sa race, sa religion son sexe, sa nationalité ou ses opinions politiques. Je pense que ce type de peine a rapport à sa nationalité ou à sa religion.

Le sénateur Frith: Ce que je veux dire, c'est pourquoi élargir vos pouvoirs? Vous n'êtes pas tenu d'en faire usage, mais au moins ils sont là. Ce qui se passe, que l'on me pardonne l'exemple, il ne s'agit pas d'une plaisanterie cruelle de ma part, c'est que dans le cas que j'ai décrit, vos mains, monsieur le ministre, ne seraient pas libres et les siennes seraient coupées, tandis que dans le cas de l'autre libellé, vous pourriez au moins essayer, vous auriez au moins une marge de manœuvre, et je vous fais confiance. J'aimerais donc croire que vous auriez ce droit.

Le sénateur Neiman: L'article de la loi en vigueur ne s'applique-t-il pas alors, lorsque les infractions sont des cas aussi mineurs.

M. Ewaschuk: Dans sa loi en vigueur, c'est le juge. Le cabinet n'est pas concerné.

Le sénateur Neiman: C'est exact, mais du moins nous en remettons au gouverneur en conseil. Je pense que nous resterions fidèles à l'esprit de la loi actuelle et je pense également que le ministre et le gouverneur en conseil auraient plus souvent l'occasion d'exercer un pouvoir judiciaire dans ces cas. Je serais moi-même tout en faveur d'une révision de cet article.

Le sénateur Flynn: Je n'ai rien à objecter à un examen de la question. Je cherche à trouver un équilibre.

Le sénateur Neiman: J'aimerais faire quelques remarques à propos de ce qu'a dit M. Ewaschuk, après avoir lu ses commentaires, bien que ce ne soit pas le moment.

M. Ewaschuk: Peut-être ai-je changé d'avis.

Le sénateur Neiman: Il s'agit simplement de l'explication que vous avez donnée il y a quelques minutes, concernant le pouvoir juridique. Le 6 décembre 1978, le sénateur Smith vous

[Text]

mittee and was asking about the kind of discretion that could be exercised at that point. You referred to the celebrated case of Carleton Armstrong, which really is a case in point, where the decision had to be made as to whether or not that was an offence of a political character. I can think also of the Pelletier case, which I felt rather strongly about. At that time you said:

It was decided finally in the Federal Court of Appeal that the court did not have the discretion.

Then you went on to explain:

The court would hear the evidence of whether or not it was a political crime, but the minister would decide whether or not it was a political crime.

What are you saying there? Are you saying that the Federal Court simply hears the evidence and says, "We have this evidence for and this evidence against. We are not going to tell you what our opinion is. We are going to let you make up your mind"?

Mr. Ewaschuk: I brought the case along here. I think I was reviewing it last night. In any event, on the wording of the present Extradition Act, not the Fugitive Offenders Act, you must remember that that discretion is in the Fugitive Offenders Act because it only has to be an offence in the other Commonwealth country, not even in Canada, so there was no principle of what we call double criminality, as there is in extradition provisions, so we are tending to go towards that. In any event, on the structure of the present Extradition Act, and as proposed in the Fugitive Offenders Bill, the evidence could be tendered at the hearing in front of the extradition commissioner, who is generally the one judge who sits. He will receive all this evidence; the evidence can be tendered, but then it has to be reviewed by the Minister of Justice, who in his opinion then decides whether or not it is an offence of a political character, as long as it is within the extradition treaty. It is in the minister's decision on at least the wording of the Extradition Act as it existed at that time, and as it exists even now.

Senator Frith: I should just like to understand this. Clause 18 is not political.

Mr. Ewaschuk: No.

Senator Frith: It may be. When we go to clause 4 we are talking about political offenders; when we go to clause 18 we are talking about general discretion with reference to harsh punishments. Am I right?

Mr. Ewaschuk: Yes.

Senator Frith: The undertaking of the minister to reconsider is satisfactory to me, Mr. Chairman. I do not know how we will handle the report, if you want to make it subject to his statement.

Senator Flynn: We will just have to adjourn the committee until some later time, and I will come back.

Senator Neiman: I think that would be preferable.

Senator Deschatelets: It would be more satisfactory to have a second look at it, unless there is some urgency.

[Traduction]

a posé la question au Comité, sur le type de pouvoirs qui pourraient être exercés en la matière. Vous avez répondu en vous reportant au cas célèbre de Carleton Armstrong, qui est effectivement un cas d'espèces, où la décision a dû être prise, à savoir s'il s'agissait d'une infraction de caractère politique ou non. Je pense également au cas Pelletier, sur lequel j'étais catégorique. A l'époque vous avez dit:

«Finalement la Cour d'appel fédérale a statué que la Cour n'avait pas le pouvoir d'appréciation nécessaire.

Puis vous avez continué:

La Cour recueillerait la preuve concernant le caractère politique ou non des crimes, mais le ministre serait seul à décider s'il s'agissait d'un crime politique ou non.

Que dites-vous exactement dans ce cas? Dites-vous que la Cour fédérale recueille les témoignages et déclare: «Voilà les preuves pour, voilà les preuves contre. Nous n'allons pas vous dire ce que nous pensons. Nous allons vous laisser prendre une décision»?

M. Ewaschuk: J'ai le cas en main. Je l'ai étudié hier soir. De toute façon, quant au libellé de la présente Loi sur l'extradition et non de la Loi sur les criminels fugitifs, vous devez vous rappeler que ce pouvoir de discrétion est prévu dans celle-ci, parce qu'il suffit d'une infraction perpétrée dans un autre pays du Commonwealth, même pas au Canada, de sorte que le principe de ce que nous appelons la double criminalité comme il en est question dans les dispositions relatives à l'extradition ne s'appliquent pas, et c'est dans ce sens que nous tentons d'aller. Quoi qu'il en soit, conformément à la présente Loi sur l'extradition et comme le propose le projet de loi sur les criminels fugitifs, la preuve pourrait être présentée à l'audience devant le Commissaire qui est généralement le seul juge à instruire la cause. Il sera saisi de toute la preuve; celle-ci peut lui être présentée, mais elle devra être examinée par le ministre de la Justice qui doit ensuite déterminer s'il s'agit ou non d'une infraction de nature politique, conformément au traité sur l'extradition. Tout dépend de la décision du Ministre, du moins en ce qui a trait au libellé de la Loi sur l'extradition tel qu'il était et tel qu'il existe même aujourd'hui.

Le sénateur Frith: J'aimerais simplement comprendre ceci. L'article 18 n'est pas politique.

M. Ewaschuk: Non.

Le sénateur Frith: Il pourrait l'être. L'article 4 parle de criminels politiques alors que l'article 18 porte sur la discrétion générale pour ce qui est des peines trop sévères. Est-ce exact?

M. Ewaschuk: Oui.

Le sénateur Frith: L'engagement du ministre d'y repenser m'apparaît satisfaisant, monsieur le président. J'ignore ce que nous allons faire du rapport, si vous voulez qu'il soit sous réserve de sa déclaration.

Le sénateur Flynn: Il faudra ajourner le Comité jusqu'à une date ultérieure, et je devrai revenir.

Le sénateur Neiman: Je crois que ce serait préférable.

Le sénateur Deschatelets: Il conviendrait d'y jeter un deuxième coup d'œil, à moins qu'il y ait urgence.

[Text]

Senator Frith: Would it save time, in your opinion, Mr. Chairman, and that of my colleagues and the minister, if we clean up that part of it, if we have to, and move that the bill be reported, subject to a further meeting with the minister on this clause?

Senator Flynn: I don't think it is necessary to go that far.

Senator Frith: Then we wait until you come back.

Senator Flynn: You just adjourn the committee at the call of the Chair.

The Chairman: Except that if we follow Senator Frith's suggestion, when you do come back there will be no question of reconsidering all the other clauses, as I understand it.

Senator Frith: I thought it might save time, but I suppose it is academic.

Senator Flynn: On the other hand, if you have second thoughts because we made a certain decision, you would always be able to ask for the debate to be reopened.

Senator Frith: That is what I thought I would save.

Senator Flynn: If you want to say that is your only worry, I don't mind you saying that.

Senator Frith: I want to be sure.

Senator Flynn: I don't think that would really be closing the door, in practice.

The Chairman: If it would not, it is not worth doing.

Senator Neiman: I did have some questions in another area, which perhaps I could ask.

With respect to the bail provision, you made an explanation today, Mr. Minister, about why you felt it was proper under the circumstances to shift the onus to the fugitive offender here. You said that this was because on the definition under clause 8(3) the fugitive offender would not ordinarily be resident. This will be applicable to any kind of accused person when it comes to bail, whether it is under this bill or just ordinary criminal proceedings, if the accused is not ordinarily resident in Canada. This is under the Criminal Code now.

Mr. Ewaschuk: It already exists.

Senator Neiman: I think we had some serious misgivings about this some years ago when it went through.

Senator Frith: Our initial reaction was that the onus was being shifted, because under Turner's bill it was shifted in effect, was it not? A resident of Canada is entitled to bail as a general principle unless it can be shown otherwise. What you are telling us is that we are not shifting it for non-residents; it has always been that way. Is that right?

Senator Flynn: That is in the Criminal Code.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Gagnerions-nous du temps, selon vous, monsieur le président et mes collègues, ainsi que le ministre, si nous terminions cette partie-là et proposons que le bill soit reporté, sous réserve d'une autre réunion avec le Ministre au sujet de cet article?

Le sénateur Flynn: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'aller si loin.

Le sénateur Frith: Alors nous attendons que vous reveniez.

Le sénateur Flynn: Vous ajournez simplement le Comité jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le président: Sauf que, si nous suivons la proposition du Sénateur Frith, à votre retour, il ne serait pas question d'étudier à nouveau les autres articles.

Le sénateur Frith: Je pensais que cela nous permettrait de gagner du temps.

Le sénateur Flynn: Par contre, si vous avez des réserves au sujet d'une certaine décision, vous pouvez toujours demander de rouvrir le débat.

Le sénateur Frith: C'est justement là-dessus que je croyais gagner du temps.

Le sénateur Flynn: Si vous voulez dire que c'est votre seul inquiétude, je ne vous en empêche pas.

Le sénateur Frith: Je veux être sûr.

Le sénateur Flynn: Je ne crois pas que, en pratique, on ferme les portes derrière nous.

Le président: Alors pourquoi le faire.

Le sénateur Neiman: Je pourrais peut-être poser quelques questions relatives à un autre domaine.

Vous avez expliqué, aujourd'hui, monsieur le ministre, au sujet des dispositions relatives au cautionnement, pourquoi il convenait, dans les circonstances, de mettre la responsabilité sur le criminel fugitif. Vous avez dit que, en raison de la définition prévue à l'article 8(3), le criminel fugitif ne serait pas, d'ordinaire, résident. Cette mesure s'appliquera à toute personne inculpée lorsqu'il sera question de cautionnement, que ce soit aux termes du présent projet de loi ou dans le cadre d'une instruction au criminel ordinaire, si l'accusé ne réside pas ordinairement au Canada. Cette disposition est actuellement prévue au Code criminel.

M. Ewaschuk: Elle existe déjà.

Le sénateur Neiman: Je crois que nous avons eu des réserves sérieuses à ce sujet, il y a quelques années, lorsque la disposition a été adoptée.

Le sénateur Frith: Notre première réaction était que la responsabilité était transférée parce que, en vertu du projet de loi présenté par Turner, elle avait effectivement été changée, n'est-ce pas? En principe, un résident du Canada a généralement droit au cautionnement, sauf si l'on peut démontrer le contraire. Ce que vous dites, c'est qu'il n'y a pas de changement pour les non-résidents et que cela a toujours été ainsi. Est-ce exact?

Le sénateur Flynn: C'est prévu au Code criminel.

[Text]

Senator Neiman: Suppose a person is brought up for hearing under this bill and has landed immigrant status?

Mr. Ewaschuk: I would think he is a resident.

Senator Flynn: He is a resident.

Mr. Ewaschuk: I think it is an important factor that as it is worded the judge must consider, under clause 8(3), the length of time he has resided in Canada. That is an important consideration on whether or not the person will flee. After all, he has demonstrated some stability. It seems that the person who has been in another country is now in Canada, so there is some concern about his flight, whether or not if you let him out on bail he would stay in Canada or move on to somewhere else.

Senator Flynn: If he is a landed immigrant only for the purpose of fleeing. Is that it?

Senator Neiman: As a matter of curiosity, what is the present practice if it is found that the individual concerned is illegally in Canada? Would you dispense with all of the formalities under this legislation and simply deport him, whether or not he might suffer the death penalty?

Mr. Côté: It depends on where he is deported to.

Senator Neiman: Is that in the discretion of the immigration authorities?

Senator Frith: There is a discretion like that under the Immigration Appeal Board Act.

Senator Flynn: There is currently a case in Vancouver involving a Chilean sailor who has asked not to be deported on the ground that he would be subject to—

Senator Frith: But his procedures would be under the Immigration Appeal Board Act, would they not? He would make his appeal under the Immigration Appeal Board Act.

Senator Flynn: Illegal entrants are dealt with under the Immigration Act.

Senator Frith: But decisions under the Immigration Act can be appealed to the appeal board on the basis that the procedures under section 7 of the Immigration Act had not been followed. If the individual fails on that, there is then the general ground that it would be inhumane to deport, and I think that is the one the Chilean is proceeding under.

So, I think the answer is that a deportee, someone who is subject to deportation, already has these remedies under another act.

Mr. Côté: If we receive a request for the extradition of someone who is already pursuing procedures under the Immigration Act, the practice is that the request for extradition under this treaty take precedence.

It may be that extradition and deportation will have the effect of the person being sent back to the same country. A deportation takes a good deal less time and is less costly.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Supposons qu'une personne est amenée à comparaître en vertu du présent projet de loi et qu'elle a le statut d'immigrant reçu?

M. Ewaschuk: Je croirais qu'elle est résidente.

Le sénateur Flynn: Elle est résidente.

M. Ewaschuk: Je pense qu'il importe comme le prévoit le paragraphe 8(3), que le juge tienne compte de la période de résidence au Canada. C'est une considération importante pour déterminer si une personne s'évadera. Après tout, elle a fait preuve d'une certaine stabilité. Il semble que la personne qui est allée dans un autre pays réside maintenant au Canada, alors on peut s'inquiéter de son évasion; qu'elle soit ou non libérée sous cautionnement, on peut se demander si elle demeurera au Canada ou si elle ira ailleurs.

Le sénateur Flynn: Si elle a obtenu le statut d'immigrant reçu seulement dans le but de s'évader. Est-ce cela?

Le sénateur Neiman: J'aimerais savoir, par curiosité, ce qu'est la pratique actuelle quand on découvre que la personne concernée séjourne illégalement au Canada? Passeriez-vous outre toutes les modalités prévues au terme de la présente loi et la déporteriez-vous tout simplement, qu'elle risque ou non la peine de mort?

M. Côté: Tout dépend du lieu de déportation.

Le sénateur Neiman: Tout dépend-t-il des autorités en matière d'immigration?

Le sénateur Frith: Il y a une disposition relative à la discrétion dans la Loi sur la Commission d'appel de l'Immigration.

Le sénateur Flynn: On étudie présentement le cas d'un matelot chilien à Vancouver qui a demandé de ne pas être déporté parce qu'il serait sujet à . . .

Le sénateur Frith: Mais les modalités de ce cas seraient prévues par la Loi sur la Commission d'appel de l'Immigration n'est-ce pas? Il en appellerait en vertu de cette loi.

Le sénateur Flynn: Les personnes entrées illégalement au pays tombent sous le coup de la Loi sur l'Immigration.

Le sénateur Frith: Mais les décisions rendues en vertu de la Loi sur l'immigration peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Commission d'appel de l'immigration si les procédures prévues à l'article 7 de la Loi n'ont pas été suivies. Si le plaignant n'obtient pas gain de cause de cette façon, il peut toujours invoqué l'aspect inhumain de la déportation et je crois que c'est cette approche qu'a adoptée le Chilien.

Je crois donc qu'il faut répondre que la personne menacée de déportation est déjà protégée par une autre loi.

M. Côté: Si nous recevons une demande d'extradition d'une personne qui a déjà intenté des poursuites en vertu de la Loi de l'immigration, la demande d'extradition a généralement préséance en vertu du traité.

Il se peut que les procédures d'extradition et de déportation aient toutes deux pour effet de renvoyer la personne dans un même pays. La procédure de déportation prend moins de temps et elle est moins coûteuse.

[Text]

Senator Flynn: This legislation would not prevent the application of the provisions under the Immigration Act.

Senator Frith: Also, it may not involve the same country. One country might want that individual extradited, another might want him as a fugitive offender, and yet another for deportation.

Mr. Coté: In the case of a deportation, Canada does not want the person. Canada sends that person wherever it chooses. If it coincides with the extradition request, we would probably deport that individual.

Senator Frith: Because of the treaty?

Mr. Coté: No. We do not go through the heavy machinery of the extradition proceedings in the case of a deportation.

Senator Bell: I am wondering how the committee feels about the title of the bill. Has there been any discussion in that respect?

The Chairman: The minister has indicated he intends to propose an amendment to the title. The proposal is that it be called the Commonwealth Extradition Act. That will necessitate a change in the title and in clause 1, the short title. Both will have to be altered.

Senator Yuzyk: Mr. Chairman, I have a question, and it may very well arise out of my ignorance. The whole world is now witnessing the hostage taking in Iran, yet there is no mention of the taking of hostages in this bill. Hostage taking can be a criminal offence or a political offence. Why is it not included under extraditable offences?

Mr. Coté: It would be included under kidnapping or forced imprisonment.

Mr. Ewaschuk: Perhaps the senator is right, in the sense that the minister will propose that there be the offence of hostage taking, but it may only be in relation to prisons. There is a difficulty with the word "kidnap" as opposed to "forcible seizure," and I see we do not have forcible seizure here. Perhaps we can address our minds to this and, when we come back, ask that we be allowed to amend the schedule to include, after "kidnapping," "forcible seizure."

The neat legal distinction is that in a kidnapping you must take someone from one place to another place. If you stay in the same place, it does not constitute kidnapping; rather, it is forcible seizure. So, perhaps we can address our minds to that in the interval and deal with it when we come back.

Senator Yuzyk: Yes. I think it should be dealt with in one manner or another.

Senator Flynn: It seems strange that to constitute a kidnapping, the individual must be moved from one place to another. If the person is not moved, it is not kidnapping. This often happens in the case of hostage taking in a prison. In that instance, it is forcible seizure as opposed to kidnapping.

Senator Frith: The essence of kidnapping is that a threat is made to try to extort on the basis of the extortioner not knowing

[Traduction]

Le sénateur Flynn: L'adoption de cette loi n'empêcherait pas l'application des dispositions de la Loi sur l'immigration.

Le sénateur Frith: Les demandes peuvent provenir de pays différents. Un pays peut demander que la personne soit extradée, un autre qu'elle lui soit rendue en tant que criminel en fuite, et un troisième, qu'elle soit déportée.

M. Côté: S'il s'agit d'un cas de déportation, le Canada ne veut pas de la personne. Il l'envoie où il veut. Si le Canada recevait en même temps une demande d'extradition, il déporterait probablement la personne.

Le sénateur Frith: À cause du traité?

M. Côté: Non. Dans le cas d'une déportation nous n'adoptons pas les procédures compliquées de l'extradition.

Le sénateur Bell: Je me demande ce que le Comité pense du titre du Bill. En a-t-on discuté?

Le président: Le ministre nous a déjà fait part de son intention de proposer une modification au titre. Le Bill s'intitulerait Loi sur l'extradition au sein du Commonwealth. Il faudra apporter un changement corrélatif au titre abrégé de l'article 1. Les deux titres devront être modifiés.

Le sénateur Yuzyk: Monsieur le président, j'aimerais poser une question qui découle probablement de mon ignorance des faits. Le monde entier est maintenant témoin de la prise d'otages en Iran. Or, on ne parle aucunement de la prise d'otages dans ce Bill. Pourtant il peut s'agir d'une infraction criminelle ou politique. Pourquoi n'a-t-elle pas été incluse dans la liste des infractions entraînant l'extradition?

M. Côté: Cette infraction serait incluse dans la rubrique «enlèvement» ou «emprisonnement illégal».

M. Ewaschuk: Le Sénateur a peut-être raison; en effet, le Ministre proposera l'inclusion de la prise d'otages dans la liste, mais seulement en ce qui a trait aux prisons. Il faut faire une distinction entre «kidnap» et «forcible seizure» et je ne vois pas pourquoi cette dernière expression ne figure pas dans la liste. Il faudrait peut-être y penser et demander que l'annexe soit modifiée de façon à inclure après le «kidnapping» la «forcible seizure».

La distinction juridique tient au fait que, pour enlever quelqu'un, il faut l'amener d'un endroit à un autre. S'il n'y a pas changement d'endroit, il ne s'agit pas d'un enlèvement mais bien d'une appréhension par violence. Nous devons donc réfléchir à cela et régler la question lorsque nous nous réunirons à nouveau.

Le sénateur Yuzyk: Je crois qu'il faudra régler cette question.

Le sénateur Flynn: Il me semble étrange qu'on puisse parler d'enlèvement seulement si la personne a été déplacée d'un endroit à un autre. Si la personne n'est pas déplacée, il ne s'agit pas d'un enlèvement. Cela se produit souvent dans le cas de prises d'otages dans les prisons. Dans ce cas, il s'agit d'une appréhension par violence par opposition à un enlèvement.

Le sénateur Frith: L'aspect essentiel de l'enlèvement c'est la menace, aux fins d'extorsion, alors que la personne qui doit

[Text]

where the prisoner is. The kidnappers hide the prisoner and say they will deliver that person once the ransom has been paid. Hostage taking is quite a different thing. You know where the hostages are, but you cannot get at them.

Senator Flynn: The difference is rather subtle in practice. We will look into this and see what solution we can offer.

The Chairman: That would seem to conclude our consideration for now.

Senator Flynn: When we come back, Mr. Chairman, we will deal with the points raised by Senators Frith, Neiman and Yuzyk, and the matter of the title of the bill.

The committee adjourned.

[Traduction]

payer la rançon ignore où se trouve le prisonnier. Les ravisseurs cachent leur prisonnier et disent qu'ils le livreront lorsque la rançon aura été payée. La prise d'otages est une toute autre chose. Vous savez où se trouvent les otages mais vous ne pouvez vous en approcher.

Le sénateur Flynn: La distinction est assez subtile. Nous étudierons la question et nous proposerons une solution.

Le président: Cela semble mettre fin à la discussion.

Le sénateur Flynn: Lorsque nous reviendrons, monsieur le président, nous traiterons des points soulevés par les sénateurs Frith, Neiman et Yuzyk et de la question du titre du bill.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

APPEARING—COMPARAÎT:

The Honourable Senator Jacques Flynn, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada

L'hon. Sén. Jacques Flynn, C.P., c.r., Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS:

From the Department of Justice

Mr. Eugene G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section;

Mr. François B. Côté, Counsel, Criminal Prosecutions Section

Du Ministère de la Justice

M^e Eugene G. Ewaschuk, c.r., Directeur de la Section des modifications au droit pénal;

M^e François B. Côté, Conseiller juridique, Section des poursuites criminelles.

CA1
YC24
-232



3
First Session of the
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la
Trente et unième législature, 1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable RICHARD A. DONAHOE

Président:

L'honorable RICHARD A. DONAHOE

Tuesday, December 11, 1979

Le mardi 11 décembre 1979

Issue No. 3 **DEPOSIT**

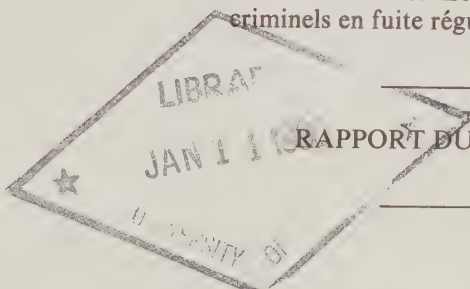
Fascicule n° 3

Second and Final Proceedings on
Bill S-8 intituled: "An Act respecting
fugitive offenders in Canada"

Second et dernier fascicule sur le
Bill S-8 intitulé: «Loi concernant les
criminels en fuite régugiés au Canada»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ



WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Richard A. Donahoe, *Chairman*
The Honourable Royce Frith, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

**Ex Officio Members*

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAI-
RES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Richard A. Donahoe
Vice-président: L'honorable Royce Frith

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Macquarrie
Croll	Marchand
Deschatelets	Neiman
Donahoe	Nurgitz
*Flynn	*Perrault
Frith	Robichaud
Goldenberg	Smith (<i>Colchester</i>)
Hayden	Stanbury
Langlois	Tremblay
Lapointe	Walker
Lewis	Yuzyk

**Membres d'office*

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,
November 8, 1979:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Flynn, P.C., seconded by the Honourable Senator Murray, for the second reading of the Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Murray, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 novembre 1979:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Flynn, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Murray, tendant à la deuxième lecture du Bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose appuyé par l'honorable sénateur Murray, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 11, 1979

(4)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:45 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Donahoe, presiding.

Present: The Honourable Senators Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Smith (*Colchester*), Stanbury and Tremblay. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Petten.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The Committee resumed the consideration of Bill S-8 intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada".

Appearing:

The Honourable Senator Jacques Flynn, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses:

Mr. Eugene G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice;

Dr. G. V. LaForest, Director, Legislation Training Program, University of Ottawa.

The Minister made a statement and he and the witnesses answered questions.

On motion by the Honourable Senator Frith it was Resolved to report the Bill with the following amendments:

1. *Page 1:* Strike out lines 4 to 8 and substitute the following:

"An Act respecting the extradition of fugitive offenders from Canada to other parts of the Commonwealth
Short Title

1. This Part may be cited as the *Commonwealth Extradition Act*."

2. *Page 14, Schedule I to Part I:* Strike out item 4 and substitute the following:

"4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment."

3. *Page 24, Schedule I to Part II:* Strike out item 4 and substitute the following:

"4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment."

At 4:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 DÉCEMBRE 1979

(4)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 45 sous la présidence de l'honorable sénateur Donahoe (*président*).

Présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Deschatelets, Donahoe, Frith, Goldenberg, Lapointe, Lewis, Neiman, Smith (*Colchester*), Stanbury and Tremblay. (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Petten.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire.

Le Comité reprend l'étude du bill S-8 intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada».

Comparait:

L'honorable sénateur Jacques Flynn, c.p., c.r., ministre de la Justice, et procureur général du Canada.

Témoins:

M^e Eugene G. Ewaschuk, c.r., Directeur, Section des modifications au droit pénal, Ministère de la Justice;

M^e G. V. LaForest, Directeur du Programme de formation des rédacteurs-légistes, Université d'Ottawa.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide des témoins.

Sur motion de l'honorable sénateur Frith, il est décidé de faire rapport du bill avec les amendements suivants:

1. *Page 1:* Remplacer les lignes 4 à 8 par ce qui suit:

«Loi concernant l'extradition des criminels fugitifs du Canada vers d'autres parties du Commonwealth
Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre: *Loi sur l'extradition (Commonwealth)*.

2. *Page 14, Annexe I de la Partie I:* Remplacer l'item 4 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant et emprisonnement illégal.»

3. *Page 24, Annexe I de la Partie II:* Remplacer l'item 4 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant et emprisonnement illégal.»

A 16 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Denis Bouffard

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 12, 1979

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred the Bill S-8, intituled: "An Act respecting fugitive offenders in Canada", has, in obedience to the order of reference of Thursday, November 8, 1979, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1*: Strike out lines 4 to 8 and substitute the following:

"An Act respecting the extradition of fugitive offenders from Canada to other parts of the Commonwealth

Short Title

1. This Part may be cited as the Commonwealth Extradition Act."

2. *Page 14, Schedule I to Part I*: Strike out item 4 and substitute the following:

"4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment."

3. *Page 24, Schedule I to Part II*: Strike out item 4 and substitute the following:

"4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment."

Respectfully submitted,

Le président

Richard A. Donahoe

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 12 décembre 1979

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles auquel on a déféré le bill S-8, intitulé: «Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 8 novembre 1979, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1*: Remplacer les lignes 4 à 8 par ce qui suit:

«Loi concernant l'extradition des criminels fugitifs du Canada vers d'autres parties du Commonwealth

Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre: Loi sur l'extradition (Commonwealth).»

2. *Page 14, Annexe I de la Partie I*: Remplacer l'item 4 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant et emprisonnement illégal.»

3. *Page 24, Annexe I de la Partie II*: Remplacer l'item 4 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant et emprisonnement illégal.»

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 11, 1979.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-8, respecting fugitive offenders in Canada, met this day at 3.40 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Richard A. Donahoe (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we held a meeting on this bill on November 20, and at that time we adjourned in order to give the Minister of Justice an opportunity to take into consideration certain representations on some clauses of the bill that were made at that time.

My recollection is that he indicated at that time that the arguments then advanced had been given consideration earlier, but that he would nevertheless reconsider the matter and see if he was moved to make any suggested changes. At the same time, I think there was a suggestion that an amendment might be introduced to change the title of the bill, and that that would be under preparation and be available for presentation at this meeting.

Senator Flynn: It will be here in a few minutes, Mr. Chairman.

The Chairman: If that is so, perhaps we could call on the Minister of Justice to say what he wishes to say with respect to the matters he had in hand.

Senator Flynn: Mr. Chairman, honourable senators, when this bill was last before this committee I agreed to consider the comments of Senators Neiman and Frith concerning the inclusion in the bill of a clause which would allow cabinet to refuse to extradite someone who could be subjected to too severe or inhumane a penalty for the crime giving rise to the extradition request.

When I commented on this last time I told you that it was a very thinly veiled attempt to avoid the controversial subject of capital punishment. Since then I have reconsidered this question, and remain of the opinion that we should not include in the bill words which would give the cabinet general power to review every extradition order for the reason that the penalty which would await the accused would be too severe or inhumane, and for the following reasons.

First, Commonwealth countries have a common source of legislation, which is the British legal system, and each member is thus generally assured that other members of the Commonwealth will adopt laws compatible with its own, and respectful of basic rights.

Secondly, the purpose of this bill is to make our own domestic law compatible with the present state of international law on extradition. There is today no right for a country to pass judgment on the legislation of a requesting state, and this might be interpreted as interference in the sovereignty of the laws of a foreign state. The only exception is the proposed clause, as advocated by the Commonwealth scheme, which relates only to capital punishment.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 décembre 1979

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le Bill S-8, Loi concernant les criminels en fuite réfugiés au Canada, se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour étudier le bill.

Le sénateur Richard A. Donahoe (*Président*) (occupe le fauteuil).

Le président: Honorables sénateurs, nous nous sommes déjà réunis pour étudier ce projet de loi le 20 novembre et, nous avions alors décidé de différer la réunion, pour permettre au ministre de la Justice d'étudier certaines observations sur les dispositions du projet de loi.

Si je me souviens bien, il avait alors indiqué que les arguments avancés avaient déjà été étudiés mais, qu'il les étudierait néanmoins de nouveau, pour voir s'il n'y avait pas lieu d'apporter des modifications. Parallèlement, je pense que l'on avait proposé de modifier le titre du projet de loi; que l'on étudierait la question pour faire une proposition de modification lors de cette réunion.

Le sénateur Flynn: On la fera dans quelques minutes, monsieur le président.

Le président: Dans ce cas, nous pourrions demander au ministre de la Justice de nous parler des questions qu'il devait étudier.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, honorables sénateurs, la dernière fois que le Comité étudiait ce projet de loi, j'ai convenu d'étudier certaines observations des sénateurs Neiman et Frith relativement à l'introduction d'une disposition qui permettrait au Cabinet de refuser l'extradition d'une personne qui aurait à subir une peine trop sévère ou inhumaine, suite à un crime qui aurait suscité la demande d'extradition.

Lorsque la proposition a été faite, je vous ai dit qu'il s'agissait d'une tentative à peine voilée d'éviter la question controversée de la peine capitale. Depuis, j'ai étudié de nouveau cette question et je suis encore du même avis: le libellé du projet de loi ne devrait pas conférer au Cabinet des pouvoirs généraux d'étudier chaque demande d'extradition, pour établir si la peine que doit subir l'accusé est trop sévère ou inhumaine, pour les raisons suivantes.

D'abord, les pays du Commonwealth ont un système de lois analogue à celui de la Grande-Bretagne et chaque membre est donc assuré de façon générale que les autres membres du Commonwealth adopteront des lois analogues aux leurs et qu'ils respecteront les droits fondamentaux.

Deuxièmement, le but de ce projet de loi est de rapprocher notre loi à la loi internationale visant l'extradition. De nos jours, aucun pays n'a le droit de juger la loi d'un pays faisant la demande d'extradition; cela pourrait être interprété comme une ingérence dans les lois d'un État étranger souverain. La seule exception proposée et appuyée par le Commonwealth porte sur la peine capitale.

[Text]

Thirdly, it would be hardly acceptable for Canada, as a requesting state, that another state could pass judgment on the advisability of its laws and penalties. For instance, what would we think of the refusal of Great Britain to extradite someone for importing narcotics because our minimum of seven years in jail is too severe or inhumane a penalty?

Fourthly, the proposed wording would bring additional administrative problems by reason, on the one hand, of the speculative character of such a review, and, on the other hand, of the time needed to carry out an exhaustive study of the foreign legislation. Indeed, if, for instance, Australia were to request someone's extradition in a case of fraud, we would have to review the Australian law on fraud and research the case law of that country to find out if the sentences imposed in fraud cases in the recent past constitute a penalty that is too severe or inhumane.

Fifthly, cabinet would have to examine each case of extradition, and there are dozens each year, and not only the rare ones where the death penalty is involved. Because of the procedural fairness doctrine of the Supreme Court of Canada in the case of *Nicholson*, cabinet would then have to allow the accused in each and every case to make representations on whether the penalty which awaits him, if found guilty, would be too severe or inhumane, and make a decision on each case.

Sixthly, Canada has never received an extradition request for a crime carrying a penalty that may be regarded as too severe or inhumane up to now. The publicity surrounding certain cases, such as *Pelletier*, *Armstrong* and others, was due to the political character of the crimes and not to the penalties that they carried, and the political character of the crime is dealt with in clause 4 of the bill, as you know.

Finally, in cases of extradition between Commonwealth countries we could always rely on the British precedent in the case of *Enaharo* in 1963, where the penalty involved was so patently inhumane that Great Britain refused to surrender an individual to another Commonwealth country, in spite of an extradition order made by the court.

Of course, as you mentioned, Mr. Chairman, there will be amendments to the title and to the list of crimes, as suggested by both Senator Neiman and, I think, Senator Yuzyk at the last meeting.

I may also add, with regard to the problem of the change that is suggested by Senator Frith, that in the spring of 1980 there will be a conference of the law ministers of the Commonwealth, and at that time we will consider whether it would be appropriate to have every state change its laws in order to see whether it would be better not to deal exclusively with the death penalty, but also cases of inhumane or too severe penalties.

Senator Frith: First, I have two items I wish to raise for the record, and then one comment to make. The committee had anticipated the possibility of hearing from Dr. LaForest, I think. I wondered if the minister had consulted Dr. LaForest.

Senator Flynn: No, I have not. I was just inquiring what the views of Dr. LaForest were, and I do not know. The chairman

[Traduction]

Troisièmement, le Canada, comme pays faisant la demande, accepterait difficilement qu'un autre État juge du bien-fondé de ces lois et de ces peines. Par exemple, que dirions-nous du refus de la Grande-Bretagne de procéder à l'extradition d'une personne accusée d'avoir importé des narcotiques, parce que notre peine maximale de 7 ans d'emprisonnement est sévère ou inhumaine?

Quatrièmement, le libellé proposé susciterait d'autres problèmes administratifs vu, d'une part, le caractère législatif d'une telle étude et d'autre part, le temps nécessaire pour faire une étude approfondie de la loi étrangère. En effet, si, par exemple, l'Australie demandait l'extradition d'une personne pour raison de fraude, il nous faudrait étudier la loi australienne sur la fraude et faire des recherches sur la jurisprudence de ce pays pour déterminer si, récemment, les peines dans les cas de fraudes ont été trop sévères ou inhumaines.

Cinquièmement, le cabinet aurait à étudier chaque cas d'extradition, dont il y a eu des dizaines chaque année, et non seulement les cas rares où il est question de peine capitale. En raison de la doctrine de procédure équitable de la Cour suprême du Canada dans le cas de *Nicholson*, le cabinet devrait alors, dans chaque cas, permettre à l'accusé de faire un exposé dans lequel il indiquerait que la peine qui l'attend, s'il est trouvé coupable, serait trop sévère ou inhumaine; le cabinet aurait alors à prendre une décision dans chaque cas.

Sixièmement, le Canada n'a jamais reçu de demande d'extradition suscité par un crime dont la peine pourrait être interprétée comme trop sévère ou inhumaine. L'intérêt soulevé par certaines causes tels que *Pelletier*, *Armstrong* et d'autres, provenait du caractère politique des crimes et non pas de la peine qu'ils comportaient; le caractère politique du crime est, comme vous le savez, traité dans l'article 4 du projet de loi.

Enfin, dans les cas d'extradition entre les pays du Commonwealth, nous pourrions toujours nous fier aux précédents britanniques dans le cas de *Enaharo* en 1963, où la peine était si manifestement inhumaine que la Grande-Bretagne a refusé de remettre la personne à un autre pays du Commonwealth, malgré la demande faite par la cour.

Bien entendu, comme vous l'avez signalé, monsieur le président, des modifications seront apportées au titre et à la liste des crimes, comme l'ont suggéré les sénateurs Neiman et Yuryk, je crois, lors de la dernière réunion.

Permettez-moi d'ajouter, pour ce qui a trait au problème de la modification proposée par le sénateur Frith, qu'au printemps de 1980, une conférence des ministres de la Justice des pays membres du Commonwealth sera tenue, et nous étudierons alors s'il y a lieu de demander à chaque état de modifier sa loi de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de s'intéresser exclusivement à la peine capitale, mais aussi aux cas de peines trop sévères ou inhumaines.

Le sénateur Frith: Je voudrais d'abord signaler deux questions, pour qu'il en soit tenu compte, puis faire ensuite une observation. Le comité avait, je crois, prévu la possibilité de faire comparaître M. LaForest. Je me demande si le ministre a consulté M. LaForest.

Le sénateur Flynn: Non, je ne l'ai pas fait. Je demandais simplement quelles étaient les opinions de M. LaForest, mais

[Text]

does not know either. If you want to hear him now, I have no objection.

Senator Frith: I really just wanted to know whether in the course of preparing his statement the minister had consulted Dr. LaForest.

Senator Flynn: No, I have not.

The Chairman: Perhaps I should explain to the committee that Dr. LaForest is appearing before the committee by reason of the fact that his book on extradition was being quoted as an authority at our earlier meeting. Following that meeting Senator Neiman made the suggestion to me, as chairman, that perhaps Dr. LaForest might have some opinions on the subject of this bill that would be of interest to the committee. I thereupon commissioned her to contact Dr. LaForest and indicate to him that this bill was coming forward, and give him some indication of the contents of the bill, and to say that if he felt he had observations that might be of interest to this committee we would be prepared to give him an opportunity to make those observations. He has responded that he is prepared to appear. That is the extent of my knowledge of Dr. LaForest's attitude towards the bill. I am very pleased that he is here. I had intended that we should dispose of Senator Flynn first and then give the floor to Dr. LaForest. If you would prefer that we call on Dr. LaForest before we dispose of the minister, that would be fine.

Senator Frith: On that point, I would only be interested in hearing, Dr. LaForest if he has some comment on what the minister has said. Personally, not being the expert that he is, I felt it was a very persuasive answer that the minister gave us, particularly when you couple it with the undertaking to raise this very point at the conference that is to take place, and at least to consider the possibility of complete reciprocity on that issue.

Speaking for myself, I am always interested in listening to such a learned author—and I say this very sincerely—as Dr. LaForest on any subject, and certainly on this subject, but I do not find it necessary now to talk to him, unless perhaps he wants to expand on or give some explanation of what the minister has said.

The Chairman: Dr. LaForest was not invited to appear before the committee on this particular point. Since he is here, I certainly intend to call on him and ask him whether or not he has any observations on the bill. Whether he chooses to make them on this particular subject or not is entirely up to him.

Senator Frith: Mr. Minister, I wonder if I might have the complete citation for that 1963 case. I do not doubt that it is authority for what it was said to be authority for, but I would like to have a look at it in case this subject comes up again following the conference of the law ministers of the Commonwealth.

[Traduction]

je ne les connais pas. Le président ne les connaît pas non plus. Si vous voulez entendre son témoignage maintenant, je ne m'y opposerai pas.

Le sénateur Frith: Je voulais simplement savoir si, lors de la rédaction de sa déclaration, le ministre a consulté M. LaForest.

Le sénateur Flynn: Non, je ne l'ai pas fait.

Le président: Je devrais probablement expliquer au comité que M. LaForest comparaît aujourd'hui, parce que son livre sur l'extradition avait été cité comme faisant autorité, lors de notre dernière réunion. À la suite de cette séance, le sénateur Neiman m'a signalé, en ma qualité de président, que M. LaForest pourrait peut-être avoir, sur la teneur de ce projet de loi, certaines opinions qui pourraient intéresser le comité. J'ai donc demandé au sénateur de communiquer avec M. LaForest pour lui faire savoir que nous serons saisis de ce projet de loi, pour lui en transmettre la teneur et lui dire que nous serions disposés à lui donner l'occasion de comparaître, s'il est d'avis que ses observations pourraient intéresser le comité. Il a répondu qu'il était disposé à comparaître. C'est tout ce que je sais sur l'attitude de M. LaForest au sujet de ce projet de loi. Je suis très heureux qu'il soit présent aujourd'hui. J'avais l'intention d'interroger en premier lieu le sénateur Flynn, pour ensuite donner la parole à M. LaForest. Si vous préférez que nous fassions comparaître M. LaForest avant le ministre, je n'y vois aucune objection.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne cette question, je voudrais uniquement savoir si M. LaForest a des commentaires à faire concernant les propos du ministre. N'étant pas spécialiste comme lui, je croyais que le ministre nous avait donné une réponse très persuasive surtout en tenant compte qu'il s'est engagé à soulever ce point particulier lors de la conférence qui aura lieu et, à tout le moins, à envisager la possibilité d'établir une réciprocité intégrale concernant cette question.

Quant à moi, il me fait toujours plaisir d'écouter un auteur aussi bien renseigné, que M. LaForest, sur n'importe lequel sujet, et je suis d'autant plus ravi lorsqu'il s'agit du sujet que nous abordons: veuillez croire que je suis très sincère, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire pour l'instant de le faire comparaître, à moins qu'il veuille nous donner certaines explications sur les propos du ministre.

Le président: M. LaForest n'a pas été invité à comparaître devant le comité, au sujet de ce point précis. Cependant, puisqu'il est ici, j'ai la ferme intention de lui demander s'il a certaines observations à faire concernant ce projet de loi. Il est tout à fait libre de nous les transmettre.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, je me demande s'il est possible d'obtenir l'extrait complet concernant cette affaire en 1963. Je ne doute pas que son livre fasse autorité, comme on l'a dit à cet égard, mais j'aimerais prendre connaissance de cet extrait, au cas où cela se reproduirait après la Conférence des ministres de la justice des pays membres du Commonwealth.

[Text]

The Chairman: I studied under a professor who always said that one should verify one's references, so your interest is understood.

Mr. Eugene G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice: I do not have the complete citation at my fingertips, senator, but I will obtain it for you.

Senator Frith: Perhaps you could just add that to the record of the committee at a later time.

The Chairman: Dr. LaForest, you have heard us taking your name in vain. We are very glad to welcome you here. Would you care to make any remarks to the committee with respect to this measure?

Dr. G. V. LaForest, Director, Legislation Training Program, University of Ottawa: Thank you, Mr. Chairman.

As the minister has mentioned, I was not consulted on this measure and I am not privy to the agreement signed by the Commonwealth countries, beyond knowing that there was in fact an agreement. Certainly, I would not want to put myself in the position at this time of parsing the bill. For one thing, that would require the kind of attention I have not had time to give the measure.

When Senator Neiman called me about this, I told her I would be pleased to appear and reply to any questions honourable senators might have on the basis of what the problems are that are attempted to be solved, and then speak to whether or not, in my view, those problems are solved in any way by this measure.

I do not think I would want to make much more of a statement than that, beyond the fact that, as I see it, I think what the government has tried to respond to through this measure is the agreement reached among the Commonwealth countries, as well as an attempt to cure a number of problems that had been seen by the department and practitioners related to the Extradition Act. I may of course be wrong about that, but that is what it looks like to me.

With that, I would be happy to attempt to answer any questions honourable senators might have.

Senator Frith: Since Dr. LaForest is here, perhaps we could have his response to the issue that we were concerned with, subject to the comments he has just made—in other words, we are not asking him to give the committee the type of learned, exhaustive opinion that he would normally give.

The only issue that was left—the minister settled everything else—was whether the cabinet, on the advice of the minister, should have the discretion to refuse extradition in cases where the individual, if extradited, would suffer, not just the death penalty but severe or inhumane punishment. As you know, where the individual would suffer the death penalty, the minister has the discretion to refuse the extradition. At the committee's first meeting on this measure, a question was raised as to whether it would not be more appropriate to give

[Traduction]

Le président: J'ai suivi des cours d'un professeur qui répétait sans cesse qu'il fallait toujours vérifier ses références. Par conséquent, nous prenons note de votre intérêt.

M. Eugene G. Ewaschuk, c.r., directeur de la section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice: Je n'ai pas actuellement l'extrait complet sénateur. Je vous l'obtiens.

Le sénateur Frith: Vous pourriez peut-être le verser au compte rendu du comité à une date ultérieure.

Le président: M. LaForest, nous avons fait appel à vous mais vous n'étiez pas là. Nous sommes très heureux de vous souhaiter la bienvenue. Pourriez-vous formuler quelques observations à l'intention des membres du Comité, au sujet de cette mesure?

M. G. V. LaForest, directeur du programme de formation des rédacteurs légistes, Université d'Ottawa: Je vous remercie monsieur le président.

Comme l'a dit le ministre, je n'ai pas été consulté au sujet de cette mesure et je ne sais rien de cette entente signée entre les pays membres du Commonwealth, si ce n'est qu'il s'agit en fait d'une entente. Je ne voudrais certainement pas procéder actuellement à l'analyse de ce projet de loi. Pour ce faire, il faudrait que j'accorde à cette analyse toute l'attention, ce qui m'a été impossible.

Lorsque le sénateur Neiman m'a appelé à ce sujet, je lui ai dit que je serais heureux de comparaître, de répondre à toutes les questions des honorables sénateurs, concernant les problèmes que l'on tente de résoudre, et de leur dire si, à mon avis, cette mesure peut, d'une certaine façon, résoudre ces problèmes.

A mon avis, je ne veux pas en dire plus pour l'instant, sauf que, d'après moi, le gouvernement a essayé, par le biais de cette mesure, de donner suite à l'accord signé entre les pays du Commonwealth, et de résoudre les nombreux problèmes que le ministère et les experts ont relevés dans la Loi sur l'extradition. Naturellement, je peux faire erreur à ce sujet, mais c'est la façon dont j'envisage la chose.

Sur ce, j'essaierai volontiers de répondre aux questions des honorables sénateurs.

Le sénateur Frith: Puisque M. LaForest comparait, nous pourrions peut-être connaître son avis concernant la question qui nous intéresse, compte tenu des observations qu'il vient d'apporter. Autrement dit, nous ne lui demandons pas de nous donner l'opinion approfondie et savante qu'il formulerait normalement.

Le ministre ayant réglé toutes les autres questions, la seule qui demeure est la suivante: Sur l'avis du ministre, le cabinet devrait-il être habilité à refuser l'extradition lorsque l'individu serait passible de la peine de mort, mais également lorsqu'il s'agirait d'une peine sévère ou inhumaine? Comme vous le savez, lorsque l'individu est passible de la peine de mort, le ministre a le droit de refuser l'extradition. Lors de la première séance du Comité sur cette mesure, la question suivante a été posée: Ne serait-il pas plus approprié d'attribuer ce pouvoir, en cas de peine sévère, excessive ou inhumaine?

[Text]

that discretion in the case of severe, excessive or inhumane punishment.

What the minister has said today is that he has looked into it, as he undertook to do, and, in essence, he now feels it would be inappropriate to make that change, his reasons being, as I understood his evidence, first, the reciprocity that exists between the Commonwealth countries; secondly, because basically they all share the British system of justice—and I might say, parenthetically, that the concern I had was that there may be some Moslem countries where what we would consider severe penalties are imposed for offences which, in other cultures, would be considered minor offences; and, lastly, that there are, arising out of this 1963 case, certain possibilities, precedents, and also that he was going to raise the matter at a meeting at which the whole question of mutuality or reciprocity could be discussed.

That is a very lengthy preamble, but I would like to have your basic reaction to that. I, frankly, am now reassured by the minister's answer, especially his undertaking to bring it up at the forthcoming meeting of the Commonwealth law ministers.

Dr. LaForest: The first thing that has to be borne in mind is the agreement among the Commonwealth countries—an agreement, again, to which I am not privy. I would have thought that the government should not in any way renege on that agreement. However, I have always felt that it would be useful to have some way of looking at the nature of the offence.

Despite the fact that this agreement involves the Commonwealth countries, there are many cultures within the Commonwealth, and what one culture might consider to be cruel and unusual punishment might not be so considered by others, and in fact what we would consider cruel and unusual punishment might well be practised in other countries. So, the first thing we have to look at is the agreement we have reached with these countries, because evidently we have to respect our agreements.

Secondly, I would not have confined myself to just the minister having discretion in this regard. At one time there was considerable discretion in the courts in looking at the question on the grounds of injustice and the like. I think that the courts, by and large, are better suited than is the minister to do that type of thing. The minister, evidently, has to rely on the people who work for him, and those people are far more concerned with the efficiency of the system than I feel is in the best interests of justice, whereas the judge is of course in an independent position.

So, first of all, the agreement has to be respected, and I take it that the minister is going to raise that again at the forthcoming meeting, and perhaps that is your answer. But if you ask me what my druthers are, I would like to see that type of discretion in the hands of the minister.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I should point out that this matter is already on the agenda of the forthcoming meeting of

[Traduction]

Le ministre nous a dit aujourd'hui qu'il a envisagé cette question, comme il s'était engagé à le faire; essentiellement, il croit actuellement qu'il ne serait pas approprié d'apporter cette modification. Si j'ai bien compris son témoignage, ses raisons sont, en premier lieu, la réciprocité qui existe entre les pays du Commonwealth et, en deuxième lieu, le fait qu'ils se sont largement inspirés du système de justice britannique; je pourrais peut-être ajouter en passant que mes inquiétudes portaient, d'une part, sur le fait que certains pays islamiques pourraient imposer des peines qui, selon nous, sont sévères pour des délits qui sont des infractions mineures et, d'autre part, sur certains précédents qui pourraient découler de cette affaire qui a eu lieu en 1963; enfin, je m'inquiétais également du fait qu'il soulèvera ce point lors d'une réunion où toute cette question de la réciprocité sera débattue.

Voilà un préambule bien long, mais j'aimerais connaître votre attitude à ce sujet. En toute franchise, la réponse du ministre m'a rassuré. Surtout lorsqu'il s'est engagé à soulever cette question, lors de la prochaine conférence des ministres de la Justice des pays membres du Commonwealth.

M. Laforet: La première chose dont il faut tenir compte est l'entente signée entre les pays du Commonwealth, entente sur laquelle, je le répète, je n'ai aucune connaissance. J'aurais pensé que le gouvernement devrait de toute façon jeter cette entente. Cependant j'ai toujours cru qu'il serait utile de tenir compte de la nature du délit.

Même si cet accord s'applique aux pays du Commonwealth, il existe au sein de ces pays de nombreuses cultures et ce qui peut être considéré comme une sanction cruelle et inhabituelle dans un pays, peut ne pas l'être dans un autre et, en fait, ce que nous considérons comme une sanction cruelle et inhabituelle, peut fort bien être appliquée dans d'autres pays. Donc, la première chose à faire est d'examiner l'accord que nous avons conclu avec ces pays, parce qu'évidemment nous devons le respecter.

En deuxième lieu, il n'aurait pas fallu, à mon avis, limiter à cet égard le pouvoir discrétionnaire du ministre. A un moment donné, les tribunaux exerçaient un pouvoir discrétionnaire considérable, lorsqu'il s'agissait de questions d'injustice. Je crois qu'en général les tribunaux sont mieux placés que le ministre pour rendre de telles décisions. Le ministre doit évidemment se fier sur le personnel qui travaille pour lui et ces personnes se préoccupent beaucoup plus de l'efficacité du système que ce qui, à mon avis, est dans l'intérêt de la justice, tandis que le juge est évidemment indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

Donc, en premier lieu, il faut respecter l'accord et je présume que le ministre soulèvera cette question de nouveau lors de la prochaine séance, et c'est peut-être là la réponse. Mais si vous me demandez de faire un choix, je préférerais que le ministre conserve ce pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, j'aimerais souligner que cette question est déjà inscrite à l'ordre du jour de la

[Text]

the law ministers of the Commonwealth. It is not something that I have to invite them to consider; it is already on the agenda.

Senator Frith: But you will bring forward, Mr. Minister, the fact that this committee expressed this concern?

Senator Flynn: Yes, certainly.

Senator Frith: And when that subject comes up, your undertaking is that you will bring forward what the concerns of this committee are?

Senator Flynn: Yes. I know that they have the same concern. They were wondering whether we were in fact changing the scheme through the predecessor bill which died on the order paper at dissolution of the last Parliament.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I am wondering whether Dr. LaForest would agree that clause 4 meets some of the concerns he has expressed about giving the courts sufficient authority and jurisdiction to consider various possibilities where fugitives might not be liable to surrender. I think those areas are fairly broadly and carefully set out now and are much improved over the present legislation.

Dr. LaForest: I have not read it through, but obviously some particular things are mentioned. There used to be a broad discretion, in that we had something about distance and so on, but the courts had interpreted that in a far more sensitive way to prevent substantial injustice in many cases. I do not know if that is there still, but I do like that kind of discretion in the courts.

Senator Neiman: I cannot put my finger on it at the moment, but I think it is there. Have you been generally satisfied with the interpretation that the courts have given to the jurisdiction in adjudicating upon them?

Dr. LaForest: Yes. The courts have tended to interpret the Extradition Act and Fugitive Offenders Act in a way that ensured its efficient functioning. At one time the courts got sticky on this kind of thing, as they are inclined to do in a criminal matter, and as a result it was very difficult to extradite people. So they got the lesson. Then, when they were given this kind of discretion, they used it sparingly. They used it in cases where one felt very happy that they had the discretion; but they did use it sparingly, and I would hope that the courts would always use it sparingly because of the need and necessity for countries to be able to move criminals, particularly now with rapid communications. But, on the whole, I was rather satisfied with what they had done with that kind of discretion.

Senator Neiman: In the light of some cases which have been well publicized about fugitive offenders who might or might not be guilty of political offences, or who pleaded that the acts for which they were sought to be extradited were political in nature, have you been satisfied that the definition of what

[Traduction]

prochaine séance des ministres de la Justice des pays membres du Commonwealth. Je n'ai pas à leur soumettre cette question pour étude, elle est déjà inscrite à l'ordre du jour.

Le sénateur Frith: Mais vous allez leur faire part, monsieur le ministre, de la préoccupation exprimée par notre comité?

Le sénateur Flynn: Oui, certainement.

Le sénateur Frith: Et lorsque cette question sera discutée, vous allez leur communiquer les préoccupations de notre comité?

Le sénateur Flynn: Oui. Je sais qu'ils ont la même préoccupation. Ils se demandaient si, en fait, nous étions pour modifier le contenu du projet de loi précédent qui est resté en plan au feuillet, lors de la dissolution des chambres.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, pourrais-je savoir si M. LaForest convient que l'article 4 répond à certaines des préoccupations qu'il a exprimées visant à accorder aux tribunaux un pouvoir et une compétence raisonnables, pour leur permettre d'étudier les diverses possibilités, lorsque les circonstances ne justifient pas l'extradition d'un fugitif. A mon avis, ces circonstances sont maintenant assez vastes et énoncées avec assez de clarté qu'elles représentent une grande amélioration sur la loi actuelle.

M. LaForest: Je ne l'ai pas lu, mais il y a évidemment certaines dispositions précises. On disposait auparavant de vastes pouvoirs discrétionnaires, au sujet de la distance, ainsi de suite, mais les tribunaux en donnaient une interprétation beaucoup plus sensée, de façon à prévenir les injustices flagrantes dans un grand nombre de cas. Je ne sais pas s'il existe encore, mais je suis en faveur de conférer au tribunal un pouvoir discrétionnaire de ce genre.

Le sénateur Neiman: Je ne peux la retrouver dans le moment, mais je crois que cette disposition existe encore. Êtes-vous en général satisfait de l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux en ce qui concerne la compétence qu'on leur reconnaît?

M. LaForest: Oui. Les tribunaux ont tenté d'interpréter la Loi sur l'extradition et la Loi sur les criminels fugitifs, de façon à s'assurer de leur efficacité. A un moment donné les tribunaux se sont montrés difficiles à cet égard, comme ils ont tendance à le faire pour les questions criminelles et c'est pourquoi il était très difficile d'extrader des fugitifs. Ils ont donc eu leur leçon. Puis on leur a accordé ce genre de pouvoirs discrétionnaires qu'ils ont utilisé avec circonspection. Ils ne l'ont utilisé que dans les cas où l'on était très heureux qu'ils aient ce pouvoir. Mais ils l'ont utilisé modérément et j'espère que les tribunaux l'utiliseront toujours ainsi, étant donné le besoin et la nécessité pour les pays de pouvoir extrader les criminels, particulièrement à notre époque où les communications sont rapides. Mais dans l'ensemble je suis plutôt satisfait de la manière dont ils ont utilisé ce pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Neiman: Selon certains cas de criminels fugitifs qui ont fait l'objet d'une grande publicité et qui pouvaient ou non être reconnus coupables d'une infraction de nature politique, ou qui ont plaidé que l'infraction pour laquelle on pouvait les extrader était de nature politique, la définition d'une telle

[Text]

constitutes a political offence has been clearly enough elucidated in the courts?

Dr. LaForest: Well, of course, when you come to a word like "political" there are various interpretations. I have been accused of doing political things at times, and I would deny it. The fact is that it is very difficult. It changes with the times. It changes with the kind of offences and the kind of society we live in. So that you could not possibly give that a specific definition. If anything, the courts have been too loathe to interpret offences as being offences of a political character, and yet here again I like the courts to have a say in that for the very same reason that I mentioned before.

For a while the Federal Court of Appeal had interpreted the powers of extradition judges as not including the power to review on the ground of its being a political offence. I think they should have that power, and as the interpretation of the Federal Court was at the time, I think the judge on habeas corpus would have had that power, and I never really quite understood why the original judge should not have that power. I am not sure whether it is retained here, but it seems to me that it is useful.

Ultimately, the minister has to decide that kind of question, but it is useful to the minister to have this passed on by an independent judge, for the simple reason that in speaking to other countries the minister can say, "The courts did this." The numbers of cases that go to the Minister of Justice are few, and he is going to be advised inevitably by the very people who are trying to make the system efficient and who might consider matters other than that specific question.

So, I like the notion of the judges being involved in that question too. And I am not sure, on a very quick reading of this act, that it has been retained, though I would have thought it had been retained for judges in cases of habeas corpus. I do not know what the intention was.

Senator Neiman: Mr. Chairman, could you verify whether in fact that provision with respect to habeas corpus has in fact been retained?

Mr. Ewaschuk: In fact, no. What we have done is to follow the extradition Act, and the Extradition Act basically says that the grounds are as follows—the evidence is taken at the initial hearing but the Minister of Justice makes the final decision. You submit, notwithstanding these grounds, for the opinion of Justice whether or not it is an offence of a political character, the idea being that he can get all kinds of advice from External Affairs as to the political conditions in the other country.

This so-called independent evidence could not be tendered in the courts, and a lot of this information could not be tendered in a formal court of law. So that is one of the reasons for having that decision reside with the Minister of Justice. That is not to say that the accused himself or a fugitive cannot tender evidence. He can tender evidence at the initial hearing, and that evidence plus the other evidence will be weighed by

[Traduction]

infraction a-t-elle été, à votre avis, suffisamment élucidée dans les tribunaux.

M. LaForest: On peut évidemment donner à un terme comme «politique» diverses interprétations. On m'a accusé à un moment donné d'actes politiques, et je m'en suis défendu. Mais le fait est que c'était très difficile. Cela change avec le temps. Cette définition change avec le genre d'infraction et le genre de société dans laquelle nous vivons. Il n'est donc pas possible d'en donner une définition précise. Il semble plutôt que les tribunaux aient trop répugné à interpréter les infractions comme étant de nature politique et ici encore je préfère que les tribunaux gardent cette opinion pour la même raison que j'ai donnée plus tôt.

Pendant un certain temps, la Cour d'appel fédérale avait interprété les pouvoirs d'extradition des juges de manière à ne pouvoir inclure le pouvoir de juger une infraction qui serait de nature politique. A mon avis, ils doivent avoir ce pouvoir, et selon l'interprétation de la Cour d'appel fédérale à cette époque, je crois que le juge avait ce pouvoir en ce qui concerne l'habeas corpus et je n'ai jamais tout à fait compris en réalité pourquoi le premier juge ne devait pas avoir ce pouvoir. Je ne sais pas si on l'a retenu ici, mais il me semble qu'il serait utile de le faire.

Le ministre doit finalement trancher cette question, mais il est utile qu'elle lui a été transmise par un juge indépendant, pour la simple raison qu'il est alors en mesure de dire aux autres pays: «les tribunaux ont pris telle décision». Il y a très peu de cas qui sont référés au ministre de la Justice et celui-ci consultera inévitablement ces mêmes personnes préoccupées de l'efficacité du système et qui pourraient considérer cette question précise sous des aspects différents.

Je suis donc satisfait que les juges participent aussi à cette question. Et je ne suis pas certain, après avoir lu rapidement la loi, que l'on ait retenu cette disposition, même si je crois qu'elle avait été retenue pour les cas d'habeas corpus. Je ne sais pas quelles étaient les intentions à cet égard.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, pourriez-vous vérifier si, en fait, cette disposition se rapportant à l'habeas corpus a été retenue?

M. Ewaschuk: Non, elle ne l'a pas été. Nous n'avons fait que suivre la Loi sur l'extradition, qui dit, fondamentalement, que l'on doit appuyer sa décision sur ce qui suit: le témoignage est entendu lors de la première audition, mais le ministre de la Justice rend la décision finale. En s'appuyant sur cette disposition, l'on doit décider si, dans l'opinion de la Justice, il s'agit d'une infraction de nature politique, étant donné que l'on tient compte des divers conseils des affaires extérieures concernant les conditions politiques de l'autre pays.

Ce présumé témoignage indépendant ne pourrait être accepté par les tribunaux et un grand nombre de ces renseignements ne pourraient être entendus dans un tribunal judiciaire officiel. Donc, voilà une raison pour laisser cette décision au ministre de la Justice. Cela ne signifie pas que l'accusé lui-même ou le fugitif ne puisse pas présenter son témoignage. Il peut le faire lors de la première audition et le ministre en

[Text]

the minister in deciding whether or not he decides to surrender him in the final event.

Senator Frith: To complete the record on this, or to add a footnote, in my reading of the Federal Court Reports recently I came across a case under the Immigration Act, in which, if I understood it right—it was just a synopsis I read—the Federal Court of Appeal sent back to the Immigration Appeal Board for determination a question about a political offence under that section which used to be section 14 or 15, I think, of the Immigration Act where they can refuse deportation on the grounds that they would be subject to political punishment, or punishment for political activity, if they were sent back.

The Immigration Appeal Board had said, apparently, that the test was whether Canada would find that to be a political offence, and the Federal Court of Appeal sent it back saying, “No, you have to find whether in Chile”—and that is where I think it actually was—“it would be considered a political offence.” That kind of jurisprudence, I suppose, would be something that we would have to draw on if we did not have a case right on that particular point.

Dr. LaForest: I might point out that what you have just been hearing is vintage Federal Court of Appeal interpretation of the Extradition Act. In fact, until that decision of the Federal Court of Appeal the Extradition Act was not interpreted in that way. The courts did look at the political nature of the case, and they did it sensitively.

The Federal Court of Appeal here, however, held that it was a question for the minister alone, but the question was left open as to whether a court on habeas corpus might not review the matter. And if, as I think, the act reads now that no person shall be surrendered for a political offence, then I would think that the court on habeas corpus could look into the question, even though the minister is expressly given that power. I would not quarrel with the fact that the minister should make the final decision, whatever a court of law has said. But if they have said it is a political offence, then that is the end of it. If, however, a court leaves it by, obviously the minister is in a better position to look at the question again with the advice of the Secretary of State for External Affairs.

What I have always thought was that it was useful as a buffer for the minister not to get all these questions, but to have it aired in court ahead of time, and usually that is quite enough. If one looks at the record in Canada or Great Britain, there are very few cases indeed where the courts have permitted it, and I know of no case where the Minister of Justice has taken advantage of the exemption of political offences.

Senator Frith: If I obtain a writ of habeas corpus and the minister's answer to it is that he is holding the prisoner under a section that gives him the right to determine whether it is a political offence or not, that would be a proper answer to the writ, would it not? If the judge finds that the minister has that discretion, that means the minister is legally holding the prisoner and that would be an adequate return to the writ of habeas corpus.

[Traduction]

tiendra compte, de même que des autres, lorsqu'il décidera s'il sera extradé.

Le sénateur Frith: Pour compléter le dossier à ce sujet, ou pour ajouter une note, lorsque j'ai lu récemment les rapports de la Cour fédérale, j'ai vu par hasard un cas relevant de la Loi sur l'immigration et, si j'ai bien compris—je n'ai lu que le résumé—la Cour d'appel fédérale a renvoyé la cause à la Commission d'appel de l'immigration pour juger d'une infraction de nature politique aux termes de l'article 14 ou 15, je crois, de la Loi sur l'immigration prévoyant le refus d'extradition, alléguant que le fugitif pourrait, s'il était extradé, être possible d'une peine, en raison de ses opinions ou de ses activités politiques.

La Commission d'appel de l'immigration avait apparemment dit qu'il s'agissait, en somme, de savoir si le Canada considérerait ou non cette infraction comme étant de nature politique et la Cour d'appel fédérale a renvoyé ce jugement disant: «Non, il s'agit d'établir, si cette infraction serait considérée comme étant de nature politique au Chili—et en fait je crois que c'était là.» Je suppose donc, qu'il nous faudrait établir à ce sujet un précédent, si aucun cas de ce genre ne s'était encore présenté.

M. LaForest: Je pourrais peut-être souligner que ce que vous venez d'entendre est un exemple de l'interprétation de la Loi sur l'extradition par la Cour d'appel fédérale. En fait, avant cette décision de la Cour d'appel fédérale, la Loi sur l'extradition n'était pas interprétée de cette façon. Les tribunaux étudiaient attentivement la nature politique du cas.

La Cour d'appel fédérale a cependant maintenu ici qu'il incombait au ministre seul de trancher cette question, mais on n'a pas donné suite à la question de savoir si un tribunal d'habeas corpus pourrait étudier ce cas. Et si, comme je le pense, la loi stipule qu'aucune personne ne peut être extradée pour un délit politique, la Cour pourrait, sur réception d'un bref habeas corpus, statuer sur la question, même si le ministre détient expressément un tel pouvoir. Je ne conteste pas que la décision finale revient au ministre, quoi que décide un tribunal. Mais s'il est décidé qu'il s'agit d'un délit politique, cela met fin au problème. Toutefois, si la cour refuse de statuer, le ministre pourra mieux examiner de nouveau la question, sur avis du Secrétaire d'état aux Affaires extérieures.

J'ai toujours cru que toutes ces questions ne doivent pas être soumises directement au ministre mais que, pour lui faciliter les choses, elles doivent d'abord être soumises aux tribunaux; habituellement, une telle démarche se révèle efficace. Si l'on examine les précédents au Canada et en Grande-Bretagne, il existe très peu de cas où les tribunaux l'ont permis et je ne connais aucun cas où le ministre de la justice ait pris avantage de l'exception applicable au délit politique.

Le sénateur Frith: Si j'obtiens un bref d'habeas corpus et que le ministre répond qu'il détient le prisonnier en vertu d'une disposition de la loi, que l'autorise à déterminer s'il y a eu délit politique ou non, ce sera là une réponse appropriée au bref, non? Si le juge constate que le ministre a une telle discrétion, cela signifie que le ministre détient la personne légalement et cela constitue bien un appel pour l'application d'un bref d'habeas corpus.

[Text]

Dr. LaForest: My recollection is that the minister's discretion is not to say that it is not a political offence; his judgment is that it is. That being so, if the section reads as I think it does, that no one shall be surrendered for a political offence, it seems to me, that being the law of the land, the person has a right to be released on habeas corpus.

Senator Neiman: It is section 21 of the Extradition Act. Section 4 of the Fugitive Offenders Act has the same wording.

Mr. Ewaschuk: I may say that habeas corpus will now go back to the provincial superior courts as opposed to the court of appeal. The Canadian bar and others have complained bitterly about that. The minister is acting in response to that, and the habeas corpus review will go back solely to the provincial superior courts. Right now there have been cases in the federal courts and in some of the provincial courts, but with the majority in the federal courts, but that will cease after this bill.

Senator Frith: The Attorney General of Canada will be the party to it, not the provincial attorney general.

Mr. Ewaschuk: Yes.

Dr. LaForest: One of the other reasons for my reluctance to see the power of the courts in political offences go is that the only open definition of what a political offence is has come from the courts. That is where we have had to look for half reasonable authority to get some kind of definition. One of the reasons is, of course, that it has not been exercised by ministers in either England, the United States or Canada very often, nor has it been raised very often.

The Chairman: Are there any further questions any honourable senator wants to address to Dr. LaForest?

I thank you very much, doctor, for your appearance. It is very gracious of you to come here, and very helpful of you to give us the benefit of your knowledge.

Senator Frith: Mr. Chairman, if it is in order, I would move that the bill be reported—

Senator Flynn: I was going to offer Senator Neiman a chance to move an amendment to the title of the bill.

Senator Frith: I was going to say, subject to these amendments. Let us deal with the amendments.

Senator Neiman: With your permission, Mr. Chairman, I move, seconded by Senator Frith:

That Part I of Bill S-8 be amended by striking out lines 4 to 8 on page 1 thereof and by substituting the following therefor:

"An Act respecting the extradition of fugitive offenders from Canada to other parts of the Commonwealth

Short title

1. This Part may be cited as the Commonwealth Extradition Act."

The Chairman: You have heard the motion, honourable senators. Is there any discussion? Shall the motion carry?

[Traduction]

M. LaForest: A mon avis, il ne revient pas au ministre de décider qu'il ne s'agit pas de délit politique, mais l'inverse. Aussi, si l'article précise, comme je le crois, que nul ne peut être extradé pour un délit politique, il me semble que, la loi étant ce qu'elle est chez-nous, la personne a le droit d'être relâchée, s'il y a dépôt d'un bref d'habeas corpus.

Le sénateur Neiman: Il s'agit de l'article 21 de la Loi sur l'extradition. L'article 4 de la loi sur les criminels fugitifs est rédigée dans les mêmes termes.

M. Ewaschuk: L'habeas corpus relèvera des tribunaux supérieurs provinciaux plutôt que de la Cour d'appel. Le Barreau canadien et d'autres se sont plaints amèrement à ce sujet. Le ministre tente d'apporter une réponse à ces doléances et l'examen de l'habeas corpus n'intéressera que les cours supérieures provinciales. Il se présente actuellement, des cas en cour fédérale et dans les cours provinciales, mais la majorité des cas a été examinée par des tribunaux fédéraux; toutefois, cette situation cessera, après l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le sénateur Frith: Le procureur général du Canada sera partie, et non pas le procureur général provincial.

M. Ewaschuk: C'est exact.

M. LaForest: L'une des raisons pour lesquelles j'hésite à accepter que soit abolie la juridiction des tribunaux en matière de délit politique est que la seule définition positive de tels délits a été formulée par les tribunaux. Nous avons dû nous adresser à cette autorité plus ou moins compétente pour obtenir une définition de délit politique. L'une des raisons de mon objection est que, bien sûr, ce pouvoir n'a pas été souvent exercé par des ministres en Angleterre, aux États-Unis ou au Canada et que le problème ne s'est pas posé souvent.

Le président: Quelqu'un désire-t-il poser d'autres questions à M. LaForest?

Je vous remercie beaucoup, monsieur, d'avoir accepté de venir témoigner et de nous avoir fait profiter de vos connaissances.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, si le règlement le permet, je propose de faire rapport du projet de loi.

Le sénateur Flynn: J'allais demander au sénateur Neiman de proposer un amendement au titre du projet de loi.

Le sénateur Frith: Je faisais ma proposition, sous réserve de ces amendements. Procédons à l'examen des amendements.

Le sénateur Neiman: Avec votre permission, monsieur le président, je propose, appuyé par le sénateur Frith:

Que la Partie I du Bill S-8 soit modifiée en remplaçant les lignes 4 à 8 de la page 1 par ce que suit:

«Loi concernant l'extradition de criminels fugitifs du Canada vers d'autres pays du Commonwealth

Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre Loi du Commonwealth sur l'extradition.»

Le président: Honorables sénateurs, vous avez entendu la motion. Voulez-vous et discuter? La motion est-elle adoptée?

[Text]

Hon. Senators: Carried.

Senator Frith: Mr. Chairman, I move, seconded by Senator Neiman:

That schedule 1 of Part II of Bill S-8 be amended by striking out item 4 on page 24 thereof and by substituting the following therefor:

“4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment.”

I move that amendment pursuant to the suggestions made by Senator Yuzyk at our last meeting. The words to be added are “forcible seizure, hostage-taking”.

Senator Flynn: We also have to have that on page 14, Part I.

Senator Frith: I also move, seconded by Senator Neiman:

That schedule 1 of Part I of Bill S-8 be amended by striking out item 4 on page 14 thereof and by substituting the following therefor:

“4. Kidnapping, forcible seizure, hostage-taking, abduction, child abduction, false imprisonment.”

The Chairman: We have those amendments before us, honourable senators. Is there any discussion? Shall the motions carry?

Hon. Senators: Carried.

Senator Frith: I move that the bill be reported with those amendments.

The Chairman: You have heard the motion, honourable senators. Shall the motion carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: The bill will be reported with the amendments.

The committee adjourned.

[Traduction]

Des voix: Adoptée.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je propose, appuyé par le sénateur Neiman:

Que l'annexe 1 de la partie II du Bill S-8 soit amendée en remplaçant l'article 4 de la page 24 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant et emprisonnement illégal.»

Je propose cet amendement, conformément aux recommandations que le sénateur Yuzyk a faites durant la dernière séance. Les termes ajoutés sont «séquestration, prise d'otage».

Le sénateur Flynn: Il faudra également les ajouter à la page 14, Partie I.

Le sénateur Frith: Je propose également, appuyé par le sénateur Neiman:

Que l'article 1 de la partie I du Bill S-8 soit amendé en remplaçant l'article 4 de la page 14 par ce qui suit:

«4. Enlèvement, séquestration, prise d'otage, rapt, rapt d'un enfant, emprisonnement illégal.»

Le président: Honorables sénateurs, tels sont les amendements proposés. Voulez-vous en discuter? La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

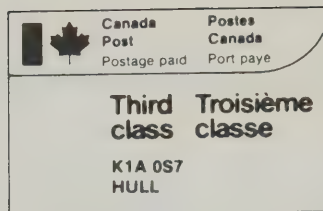
Le sénateur Frith: Je propose qu'on fasse rapport du Bill, avec ses amendements.

Le président: Honorables sénateurs, vous avez entendu la motion. Est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: Il sera fait rapport du projet de loi, avec ses amendements.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Appearing:

The Honourable Senator Jacques Flynn, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses:

From the Department of Justice:

Mr. Eugene G. Ewaschuk, Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section.

From the University of Ottawa:

Dr. G. V. LaForest, Director, Legislation Training Program.

Comparaît:

L'honorable sénateur Jacques Flynn, c.p., c.r., ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins:

Du Ministère de la Justice:

M^e Eugene G. Ewaschuk, c.r., directeur de la Section des modifications au droit pénal.

De l'Université d'Ottawa:

M^e G. V. LaForest, directeur du Programme de formation des rédacteurs-légistes.



First Session of the
Thirty-first Parliament, 1979

Première session de la
Trente et unième législature, 1979

3 / SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable RICHARD A. DONAHOE

Président:

L'honorable RICHARD A. DONAHOE

INDEX

OF PROCEEDINGS

(Issues Nos. 1 to 3 inclusive)

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(Fascicules nos 1 à 3 inclusivement)

Prepared
by the
Information and Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service de consultation et référence,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional
Affairs, 1st Session, 31st Parliament, 1979

INDEX

(Issues 1 to 3 inclusive)

**Act to confirm authority of Federal District Commission to
have acquired certain lands**

See
Bill S-10

Armstrong case

See
Carleton Armstrong case

Bell, Hon. Ann-Elizabeth, Senator (Nanaimo-Malaspina)

Bill S-8 2:23

Bill S-8, Fugitive Offenders Act

Amendments
 Clause 1—Short title 3:4, 5, 14
 Clause 31—"Schedule I, item 4" 3:4, 5, 15
 Schedule I, item 4 3:4, 5, 15
 Title 3:4, 5, 14
Discussion
 Clause 4(1)—When fugitive offender not liable to be
 surrendered 2:18, 19, 20; 3:7, 11, 14
 Clause 8(3)—Detention of fugitive offender 2:6, 21-2
 Clause 17—When Minister shall refuse to order surren-
 der 2:18
 Clause 18—Governor in Council may direct Minister to
 refuse surrender 2:5, 7, 13, 15, 17, 19, 20
 Schedule I 2:7-8, 12
Purpose 3:6
Report to Senate, with amendments 3:5
Title, change proposed 2:7, 23
 See also
 Extradition
 Fugitive offenders

**Bill S-10, Act to confirm authority of Federal District Com-
mission to have acquired certain lands**

Background 1:6
Report to Senate, without amendment 1:5
 See also
 Federal District Commission

Buckwold, Hon. Sidney L., Senator (Saskatoon)

Bill S-8 2:8-10

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et
constitutionnelles, 1^{re} session, 31^e législature, 1979

INDEX

(Fascicules 1 à 3 inclusivement)

**Affaires juridiques et constitutionnelles, Comité sénatorial
permanent**

Bill S-8, étude, procédure 2:21
Rapports au Sénat
 Bill S-8 3:5
 Bill S-10 1:5

Armstrong, cas

Voir
Carleton Armstrong, cas

**Bell, honorable Ann-Elizabeth, sénateur (Nanaimo-Malas-
pina)**

Bill S-8 2:23

Bill S-8, Loi sur criminels fugitifs

Amendements
 Art. 1—Titre abrégé 3:4, 5, 14
 Art. 31 «Annexe I, item 4» 3:4, 5, 15
 Annexe I, item 4 3:4, 5, 15
 Titre 3:4, 5, 14
Discussion
 Art. 4(1)—Circonstances ne justifiant pas l'extradition
 2:18, 19, 20; 3:7, 11, 14
 Art. 8(3)—Détention du criminel fugitif 2:6, 21
 Art. 17—Ministre peut refuser d'ordonner l'extradition
 2:18
 Art. 18—Gouverneur en conseil peut ordonner au Minis-
 tre de refuser l'extradition 2:5, 7, 13, 15, 17, 19, 20
 Annexe 1 2:7-8, 12
But 3:6
Rapport au Sénat, avec amendements 3:5
Titre, changement proposé 2:7, 23
 Voir aussi
 Criminels fugitifs
 Extradition

**Bill S-10, Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Com-
mission du district fédéral sur certains immeubles**

Historique 1:6
Rapport au Sénat, sans amendement 1:5
 Voir aussi
 Commission du district fédéral

Carleton Armstrong case

Discretion of court 2:20; 3:7

Choquette, Hon. Lionel Henri, Senator (Ottawa East)

Bill S-10 1:6-7

Commonwealth countries

Conference of law ministers 3:7, 10-1

Extradition

Agreement 2:5; 3:6, 10

Enaharo case, precedent 3:7

Commonwealth Extradition Act*See*

Bill S-8

**Côté, François B., Counsel, Criminal Prosecutions Section,
Department of Justice Canada**

Bill S-8 2:7-13, 22-3

Criminal Code

Bigamy 2:10

Section 2, internationally protected person 2:11

Section 457(5.1)b)—Non-residents, bail 2:6

Croll, Hon. David A., Senator (Toronto-Spadina)

Bill S-8 2:9-11, 16

**Donahoe, Hon. Richard, Senator (Halifax South), Committee
Chairman**

Bill S-8 2:5, 8, 10, 16-7, 21, 23, 24; 3:6, 8-9, 14-5

Bill S-10 1:6-7

**Ewaschuk, Eugene G., Q.C., Director, Criminal Law Amend-
ments Section, Department of Justice Canada**

Bill S-8 2:8-9, 11-2, 14-5, 18-23; 3:9, 12, 14

Carleton Armstrong case, discretion of court, citation 2:20

Extradition

Excessively severe or inhumane punishment

Past history 3:7

Provision 2:5-6, 13, 15, 16-7, 18

Judicial, political decision 2:17

Minister, discretion 2:18-20; 3:10-1, 13-4

Minister, Governor in Council

Authority *re* severe or inhumane punishment 2:5-6, 7,

13-4, 16, 17, 19; 3:6, 9-10

Without power of review, reasons 3:6-7

Reciprocity 2:12, 18; 3:6, 10

See also

Bill S-8

Fugitive offenders

Buckwold, honorable Sidney L., sénateur (Saskatoon)

Bill S-8 2:8-10

Carleton Armstrong, cas

Discrétion de la cour 2:20; 3:7

Choquette, honorable Lionel Henri, sénateur (Ottawa-Est)

Bill S-10 1:6-7

Code criminel

Art. 2, Personne jouissant d'une protection internationale 2:11

Art. 457(5.1)b), Non résident, libération sous caution 2:6

Bigamie 2:10

Commission d'appel de l'Immigration, Loi sur

Extradition, discrétion 2:22-3

Commission du district fédéral

Achat des terrains, 1954, titre de propriété 1:6

**Commission du district fédéral sur certains immeubles, Loi
confirmant le pouvoir d'acquisition***Voir*

Bill S-10

Commonwealth, pays

Conférence des ministres de la justice 3:7, 10-1

Extradition

Accord 2:5; 3:6, 10

Cas de Enaharo, précédents 3:7

**Côté, François B., conseiller juridique, Section des poursuites
criminelles, ministère de la Justice Canada**

Bill S-8 2:7-13, 22-3

Cour d'appel fédérale

Extradition, loi, interprétation 3:13

Juges, pouvoirs d'extradition 3:12

Criminels fugitifs

Égalité du traitement 2:14-5

Infractions

Bigamie 2:8-9, 10

Enlèvement, emprisonnement illégal 2:23-4

Faux témoignage 2:8

Fréquence 2:9

Inapplicable 2:6

Nature politique 2:6, 10-1, 18; 3:11-2, 13

Omissions 2:9

Proxénétisme 2:9, 11-2

Viol, agression sexuelle qualifiée 2:8, 12

Libération sous caution, non résident, conditions 2:6, 21-2

Peine capitale, disposition 2:5-6, 13, 14, 15-6; 3:6

Personne jouissant d'une protection internationale 2:11

Voir aussi

Bill S-8

Extradition

Extradition Act

Bill S-8, relationship 2:12
 Courts, interpretation 3:11
 Grounds for extradition 3:12
 Minister, authority 2:20; 3:14
 Section 3, Treaty, overrules 2:8
 Section 21 3:14

Extradition to and from Canada 2:11

Federal Court of Appeal

Extradition Act, interpretation 3:13
 Judges, extradition powers 3:12

Federal District Commission

Land purchase, 1954, title 1:6

Federal District Commission to have acquired certain lands, Act to confirm authority

See
 Bill S-10

Flynn, Hon. Jacques, P.C., Q.C., Senator, Minister of Justice and Attorney General of Canada

Bill S-8
 Discussion 2:7, 9-24; 3:6, 7, 8, 10-1, 14-5
 Statement 2:5-7; 3:6-7

Frith, Hon. Royce Herbert, Senator (Lanark)

Bill S-8 2:12-24; 3:7-11, 13-5
 Bill S-10 1:7

Fugitive offenders

Bail, non-residents, terms 2:6, 21-2
 Death penalty, provision 2:5-6, 13, 14, 15-6; 3:6
 Internationally protected persons 2:11
 Offences
 Bigamy 2:8-9, 10
 Kidnapping, forcible seizure 2:23-4
 Most common 2:9
 Non-applicable 2:6
 Omissions 2:9
 Perjury 2:8
 Political 2:6, 10-1, 18; 3:11-2, 13
 Procuring 2:9, 11-2
 Rape, aggravated sexual assault 2:8, 12
 Treatment, equality 2:14-5

See also

Bill S-8
 Extradition

Criminels fugitifs, Loi sur

Voir
 Bill S-8

Criminels fugitifs, Loi sur, S.C. 1882

Historique 2:5, 7
 Tribunaux, interprétation 3:11

Croll, honorable David A., sénateur (Toronto-Spadina)

Bill S-8 2:9-11, 16

District fédéral, Commission du

Voir
 Commission du district fédéral

Donahoe, honorable Richard, sénateur (Halifax-Sud), Président du Comité

Bill S-8 2:5, 8, 10, 16-7, 21, 23-4; 3:6, 8-9, 14-5
 Bill S-10 1:6-7

Ewaschuk, M. Eugene G., c.r., directeur de la Section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice Canada

Bill S-8 2:8-9, 11-2, 14-5, 18-23; 3:9, 12, 14
 Carleton Armstrong, cas, discrétion de la cour, citation 2:20

Extradition

Décision judiciaire, politique 2:17-8
 Ministre, discrétion 2:18-20; 3:10-1, 13-4
 Ministre, Gouverneur en conseil
 Aucun pouvoir d'étudier demandes, raisons 3:6-7
 Autorité concernant peine excessive ou inhumaine 2:5-6, 7, 13-4, 16, 17, 19; 3:6, 9-10
 Peine excessive ou inhumaine
 Disposition 2:5-6, 13, 15, 16-7, 18
 Historique 3:7
 Réciprocité 2:12, 18; 3:6, 10
Voir aussi
 Bill S-8
 Criminels fugitifs

Extradition (Commonwealth), Loi sur

Voir
 Bill S-8

Extradition, Loi sur

Art. 3—Traité, priorité 2:8
 Art. 21— 3:14
 Bill S-8, rapport 2:12
 Droits pour extradition 3:12
 Ministre, autorité 2:20; 3:14
 Tribunaux, interprétation 3:11

Extradition dans les pays du Commonwealth, Loi

Voir
 Bill S-8

Extradition to and from Canada 2:11

Fugitive Offenders Act*See*

Bill S-8

Fugitive Offenders Act, S.C. 1882

Background 2:5, 7

Courts, interpretation 3:11

Hull, Quebec

Land purchase by Federal District Commission 1:6-7

Hydro Quebec

Solicitor, aware of Bill S-10 1:7

Immigration Appeal Board Act

Extradition, discretion 2:22-3

Justice Canada Department

Minister, Bill S-8, statement 2:5-7

Labonté, Germain J., Director, Legal Services, National Capital Commission

Bill S-10 1:7

LaForest, G. V., Director, Legislation Training Program, University of Ottawa

Bill S-8

Discussion 3:10-4

Statement 3:9

Extradition to and from Canada 2:11**Legal and Constitutional Affairs, Standing Senate Committee**

Bill S-8, study, procedure 2:21

Reports to Senate

Bill S-8 3:5

Bill S-10 1:5

Macquarrie, Hon. Heath, Senator (Hillsborough)

Bill S-8 2:10

Neiman, Hon. Joan, Senator (Peel)

Bill S-8 2:7-11, 13, 16, 18-22; 3:11-2, 14

Pelletier case

Discretion of court 2:20; 3:7

Reports to Senate

Bill S-8, with amendments 3:5

Bill S-10, without amendment 1:5

Flynn, honorable Jacques, c.p., ministre de la Justice et procureur général du Canada

Bill S-8

Discussion 2:7, 9-24; 3:6, 7, 8, 10-1, 14-5

Exposé 2:5-7; 3:6-7

Frith, honorable Royce Herbert, sénateur (Lanark)

Bill S-8 2:12-24; 3:7-11, 13-5

Bill S-10 1:7

Hull, Québec

Achat des terrains par commission du district fédéral 1:6-7

Hydro-Québec

Avocat, connaissance du Bill S-10 1:7

Immigration, Commission d'appel, Loi sur*Voir*

Commission d'appel de l'Immigration, Loi sur

Justice Canada, ministère

Ministre, Bill S-8, exposé 2:5-7

Labonté, Germain J., directeur du contentieux, Commission de la Capitale nationale

Bill S-10 1:7

LaForest, M. G. V., directeur du Programme de formation des rédacteurs-légistes, Université d'Ottawa

Bill S-8

Discussion 3:10-4

Exposé 3:9

Extradition to and from Canada 2:11**Loi confirmant le pouvoir d'acquisition de la Commission du district fédéral sur certains immeubles***Voir*

Bill S-10

Loi sur Criminels fugitifs*Voir*

Bill S-8

Loi sur Criminels fugitifs, S.C. 1882*Voir*

Criminels fugitifs, Loi sur, S.C. 1882

Loi sur Extradition*Voir*

Extradition, Loi sur

Macquarrie, honorable Heath, sénateur (Hillsborough)

Bill S-8 2:10

Nations unies, Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques

Bill S-8, rapport 2:11

Neiman, honorable Joan, sénateur, (Peel)

Bill S-8 2:7-11, 13, 16, 18-22; 3:11-2, 14

United Nations Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents

Bill S-8, relationship 2:11

Yuzyk, Hon. Paul, Senator (Fort Garry)

Bill S-8 2:23

See following page for list of documents and witnesses

Pelletier, cas

Discrétion de la cour 2:20; 3:7

Rapports du Sénat

Bill S-8, avec amendements 3:5

Bill S-10, sans amendement 1:5

Yuzyk, honorable Paul, sénateur (Fort Garry)

Bill S-8 2:23

Voir sur page suivante listes des documents et de témoins.

Documents

—Enaharo case, 1963 3:8-9

Witnesses

- Côté, François B., Counsel, Criminal Prosecutions Section, Department of Justice Canada
- Ewaschuk, Eugene G., Q.C., Director, Criminal Law Amendments Section, Department of Justice Canada
- Flynn, Hon. Jacques, P.C., Q.C., Senator, Minister of Justice and Attorney General of Canada
- Labonté, Germain J., Director, Legal Services, National Capital Commission
- LaForest, G. V., Director, Legislation Training Program, University of Ottawa

For pagination, *see* Index by alphabetical order.

Documents

Cas de Enaharo, 1963 3:8-9

Témoins

- Côté, François B., conseiller juridique, Section des poursuites criminelles, ministère de la Justice Canada
- Ewaschuk, M. Eugene G., c.r., directeur de la Section des modifications au droit pénal, ministère de la Justice Canada
- Flynn, honorable Jacques, c.r., ministre de la Justice et procureur général du Canada
- Labonté, Germain J., directeur du contentieux, Commission de la Capitale nationale
- LaForest, M. G. V., directeur du Programme de formation des rédacteurs-légistes, Université d'Ottawa

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
l'imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

112